REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XVI - Nº 142 | Bogotá, D. C., jueves 26 de abril de 2007 | EDICION DE 340 PAGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 201 CAMARA, 199 SENADO DE 2007

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010.

De la manera más atenta damos cumplimiento, dentro del término legal, a la honrosa designación realizada por las mesas directivas de las comisiones económicas del Congreso de la República y, en consecuencia, mediante el presente escrito procedemos a rendir el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 201 Cámara, 199 Senado 2007, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 2006 - 2010: Estado Comunitario, desarrollo para todos*. Lo anterior en los siguientes términos:

1. Presentación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 2006 - 2010: Estado Comunitario, desarrollo para todos.

El proyecto de ley adjunto contiene el Plan Nacional de Desarrollo *"Estado Comunitario: desarrollo para todos"* y el Plan de Inversiones Públicas para el período presidencial 2006 - 2010, de acuerdo con lo previsto por los artículos 339 a 344 de la Constitución Política, la ley orgánica de los planes de desarrollo (Ley 152 de 1994) y la ley estatutaria de la administración de justicia (Ley 270 de 1996). El proyecto fue formulado dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 13 a 17 de la Ley 152 de 1994 y presentado al Congreso de acuerdo con lo dispuesto en esa ley.

Siguiendo lo establecido en el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan está integrado por dos componentes fundamentales: Una parte general, en la cual se señalan "*los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno*", y un Plan de Inversiones Públicas en el cual se detallan "*los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución*". A continuación procedemos a explicar el contenido de ambos componentes del Plan:

Tal como y se manifestó en la exposición de motivos, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo tiene como antecedentes inmediatos y determinantes el documento "*Visión Colombia II Centenario*" (conocido como "*Visión 2019*"), la *Agenda interna para la productividad y la competitividad,* el estudio de la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (MERPD), el *Marco de Gasto de Mediano Plazo* (MGMP), el *Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario*" del cuatrienio pasado y el documento titulado "*Retos del Plan Nacional de Desarrollo - Una mirada desde la sociedad civil*", elaborado por el Consejo Nacional de Planeación. Así las cosas, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo mantiene, en muchos aspectos, los objetivos y políticas consignadas en esos documentos, e implica la continuación de aquellas, implementadas en el cuatrienio pasado, aunque en el marco de la nueva política y énfasis establecidos para el período 2006 - 2010[1].

En ese contexto, el Plan de Desarrollo materia de esta ponencia conserva los cuatro objetivos centrales del anterior, de acuerdo con la Ley 812 de 2003 y el documento *Visión 2019,* que son los siguientes:

1. El mejoramiento del Estado, que consiste tanto en "*incrementar la transparencia y eficiencia del Estado*", como en garantizar "*un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos*".

2. La política de Seguridad Democrática, que busca brindar seguridad y crear una sociedad de ciudadanos libres y responsables.

3. Lograr generar empleo y un crecimiento económico sostenible, procurando garantizar un mayor nivel de bienestar para la población.

4. La búsqueda de equidad social*,* que se concreta, de acuerdo con la Visión 2019, en arribar a una sociedad más igualitaria y solidaria*.*

Sin perjuicio de lo anterior, en este Plan se hace énfasis en dos objetivos fundamentales:

1. Mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente.

2. Complementar ese crecimiento con una noción más amplia de desarrollo.

Esa noción más amplia significa que el *crecimiento económico* es necesario, pero no suficiente, y que por lo tanto deben desarrollarse políticas sólidas en materia social y de seguridad democrática, las cuales deben estar orientadas, entre otros, por los criterios de *equidad*, *reducción de la pobreza*, *sostenibilidad ambiental, competitividad* y *descentralización*. En cualquier caso, esos objetivos deben perseguirse bajo el entendido de que el crecimiento económico alto y sostenido es uno de los objetivos fundamentales del Plan, en la medida en que no solo constituye una condición, sino que es el mecanismo adecuado para mejorar las condiciones de equidad e ingreso de la población[2]. En desarrollo

---

1 Bases del Plan Nacional de Desarrollo "*Estado Comunitario: desarrollo para todos*", p. 11.

2 Artículos 1° y 2° del proyecto.

de esa articulación entre crecimiento económico y promoción social, las acciones para la reducción de la pobreza extrema y los subsidios e incentivos previstos en el Plan, se presentan en el contexto de un Estado promotor del desarrollo social, con criterios de sostenibilidad y generación de ingresos, en clara oposición al Estado asistencialista[3]. Es por ello que los beneficiarios deben cumplir con los requisitos previstos para poder acceder a las acciones que aquí se plantean, las cuales, en todo caso, tienen un carácter transitorio. Adicionalmente, debe tenerse presente que esas acciones abordan los problemas de manera integral, buscando otorgar soluciones completas a través de un manejo multidimensional. Finalmente, se propone el establecimiento de criterios de focalización con el objetivo de asegurar la atención de los segmentos especiales de la población y generar el mayor valor agregado posible[4].

El crecimiento económico sostenido se enmarca, a su vez, en un contexto de competitividad y productividad, reconociendo la dimensión territorial del desarrollo, lo cual implica el establecimiento de criterios que permitan diferenciar las regiones del país, con el fin de reducir el desequilibrio entre ellas. Así mismo, y en desarrollo de la armonización de la planeación nacional con la planeación territorial, el Plan propone una regionalización preliminar e indicativa de las inversiones públicas para el cuatrienio por sectores y regiones. Las cifras propuestas corresponden a la proyección que se hace de los recursos a distribuir por la Nación, los establecimientos públicos, el sector descentralizado y el sector privado, directa o indirectamente[5].

El Plan propone una meta de crecimiento sostenido para el cuatrienio del 5%, la cual implica una serie de retos relacionados con los indicadores macroeconómicos: se espera alcanzar una tasa de inversión del 26,1% para finales del 2010, de la cual el 70,4% corresponde al sector privado, lo cual supone un crecimiento promedio real anual del 6,4%. En términos de crecimiento del empleo, se espera una tasa promedio del 3,1%, con lo cual la tasa de desempleo debería estar en el 8,8% para el año 2010. Igualmente, se espera mantener la tendencia de aumento de la productividad de los últimos años y un crecimiento del 8,5% en las exportaciones totales, con el fin de pasar de un coeficiente de apertura del 34,9% al 37,8% entre los años 2007 y 2010. Las anteriores metas son consistentes con una tasa de ahorro doméstico del 23,5% del PIB para el 2010, un déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) del 2,3% del PIB entre los años 2008 y 2010 y la reducción de la deuda neta de los activos financieros del Sector Público no Financiero (SPNF) a niveles menores del 30% del PIB para el año 2015[6]. Por su parte, la sostenibilidad del crecimiento es consistente con las condiciones de estabilidad macroeconómica, lo cual permite incentivar la inversión nacional y extranjera. Para ello, será fundamental la aprobación del proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones.

Las Bases del Plan incluyen un resumen del plan plurianual de inversiones para el período 2007 - 2010, con indicación de las inversiones a realizar en cada año, en el cual se pone de presente su viabilidad financiera. El importe total de las inversiones a realizar, según se aprecia en ese resumen, ascenderá, en millones de pesos de 2006, a $228.561.054 y comprenderá, en líneas generales, los siguientes conceptos:

Política de seguridad democrática	$ 13.622.671
Política de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	$ 130.184.096
Política para un crecimiento alto y sostenido como la condición para un desarrollo con equidad	$ 69.459.138
Política para una Gestión Ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	$ 607.717
Política para un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	$ 4.087.526
Dimensiones especiales del desarrollo	$ 10.599.905

[3] Bases del Plan. Véase, en particular, el Marco del Sistema de Promoción Social (páginas 130 a 132).

[4] Ibíd, p. 130, numeral 3, artículos 6° y 58.

[5] Artículo 4° del proyecto. Véase Dimensión Regional del Plan, en Bases pp. 459 - 461.

[6] Artículo 2° del proyecto.

Teniendo en cuenta las consideraciones macroeconómicas, el monto de las inversiones plurianuales y las bases del plan que hacen parte de la presente ponencia, el proyecto propone una acción estatal dirigida a siete objetivos esenciales, que se exponen a continuación, y cuyo cumplimiento depende de la implementación de los principales programas previstos en el artículo 6° del proyecto, así como de cada uno de los mecanismos de ejecución previstos en el articulado. Esos siete objetivos son:

1. ***Estado comunitario:*** El Plan prevé un desarrollo para todos que promueva la paz, el bien común y un marco institucional de participación ciudadana, y que desarrolle una acción estatal sujeta a evaluación y control, garantizando eficiencia, equidad y transparencia, en aras de difundir un entorno de confianza y una conciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales.

2. ***Política de defensa y seguridad democrática:*** Que comprende acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, atender el desplazamiento forzado de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos y promover un modelo de paz que incluya la reconciliación y la reintegración. El Congreso recomienda no descartar el intercambio humanitario y la negociación del conflicto interno armado.

3. ***Política de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad:*** La cual busca conducir a soluciones eficaces a los problemas de desempleo, inequidad y pobreza, así como a las deficiencias en materia de seguridad social y educación. Esta política también busca aumentar las posibilidades de acceso a los servicios financieros y mejorar las condiciones del desarrollo urbano, así como el acceso a la informática, los servicios públicos y la vivienda digna.

4. ***Política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido:*** El Plan parte del reconocimiento del crecimiento como condición para el desarrollo social, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna como son el desarrollo empresarial, la innovación y el desarrollo tecnológico, la formación de capital tanto físico como humano y un marco de instituciones y políticas que sea propicio para el crecimiento.

5. ***Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible:*** Este objetivo se concreta en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental, orientada tanto a la atención como a la prevención de emergencias.

6. ***Mejor Estado al servicio del ciudadano:*** Incluye el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, la reestructuración y el fortalecimiento de la administración de justicia y la intervención del Estado.

7. ***Dimensiones especiales del desarrollo:*** Política que incluye aspectos como la equidad de género, la protección y el estímulo de la juventud, los grupos étnicos y las relaciones interculturales, el desarrollo regional, la ampliación y consolidación del conocimiento y la innovación tecnológica, la cultura y el deporte, así como el diseño de estrategias para armonizar el desarrollo económico con la dinámica demográfica, la promoción de la economía solidaria y el respaldo a la integración económica latinoamericana, sudamericana y andina.

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

El estudio del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional se realizó en mesas de trabajo organizadas en distintos foros regionales, con el fin de socializar el contenido del Plan y acoger los aportes de distintos actores, principalmente, de la ciudadanía. Entre ellos se llevaron a cabo en las ciudades de Medellín el 22 de febrero, en Sincelejo el 8 de marzo, en Villa de Leyva el 9 de marzo, en Barranquilla el 15 de marzo y en Montería el 16 de marzo.

Por otra parte, los presidentes de las cuatro comisiones económicas del Congreso programaron sesiones conjuntas, con el fin de escuchar la presentación del proyecto por parte de los funcionarios del Gobierno Nacional. En dichas exposiciones, realizadas durante los meses de febrero y marzo del presente año, se hizo la presentación del proyecto por parte del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, donde se incluyó una explicación

general del Plan, su estructura y sus metas, así como la explicación de los programas generales y sectoriales.

En esas sesiones, que fueron difundidas a través de la televisión nacional, los miembros de las cuatro comisiones tuvieron oportunidad de plantear observaciones, inquietudes e interrogantes.

Con el fin de abordar las particularidades del proyecto, los presidentes de las comisiones económicas conformaron cuatro subcomisiones de trabajo, con la siguiente distribución temática:

1. Educación, Cultura, Protección Social, Deportes y Ciencia y Tecnología.

2. Infraestructura (vías, minas y energía y telecomunicaciones).

3. Ambiente, agua potable y saneamiento básico, vivienda y agricultura.

4. Defensa, seguridad y justicia.

Las subcomisiones sesionaron durante la semana 12 al 16 de marzo en la sede del Congreso de la República.

En sesión de las comisiones económicas del miércoles 21 de marzo de 2007, se hizo la presentación formal de la ponencia para primer debate. En ella intervinieron los Ponentes, el Gobierno Nacional y los Congresistas que a bien tuvieron participar, para absolver algunas dudas e inquietudes en torno al Pliego de Modificaciones presentado. Finalmente, se anunció su votación para la sesión del jueves 22 de marzo. En esta sesión, después de aprobarse la proposición con que termina el informe de ponencia, se dio inicio a la discusión del pliego de modificaciones y la metodología empleada fue la siguiente:

En primer lugar se dio lectura a todas aquellas proposiciones que presentaban modificaciones al articulado propuesto para primer debate y que las subcomisiones previamente habían acogido. En total se leyeron 25 proposiciones, de las cuales sólo se aprobaron las que contaban con el aval del señor Ministro de Hacienda; por esta razón fueron rechazadas las siguientes:

Artículo 59. Planes de Ordenamiento y Programas de Vivienda de Interés Social. *En los Planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelo urbano sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotaciones o institucionales* ***y proyectos de renovación urbana,*** *se determinarán los porcentajes de suelo que deben destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social, de conformidad con lo que establezcan los planes de ordenamiento territorial, los cuales no podrán ser inferiores a la suma de los porcentajes que a continuación se determinan:*

En los planes parciales correspondientes o en las licencias de urbanización, según sea del caso, se determinarán la localización y las condiciones para el desarrollo de las áreas útiles tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados. No obstante, el reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad o su compensación a los bancos inmobiliarios o a los fondos que creen los municipios y distrito con destino a la compra de predios para programas de Vivienda de Interés Social. En todo caso, las zonas o áreas correspondientes sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda.

Artículo 82. Financiación Megaproyecto río Bogotá*. Los recursos provenientes del recaudo del porcentaje ambiental o de la sobretasa ambiental al impuesto predial, de que trata el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se destinarán a la financiación y/o cofinanciación del megaproyecto denominado río Bogotá, cualquiera sea el área de influencia de la cuenca en que se realice la inversión y siempre que se encaminen a mitigar los impactos negativos de las aguas residuales sobre la misma* ***y prioritariamente a la Cuenca Media del río Bogotá.***

Artículo 37. Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo. *El Gobierno Nacional continuará cofinanciando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá, Cali, Area Metropolitana de Valle de Aburrá, Area Metropolitana de Bucaramanga, Area Metropolitana de Centro Occidente, Area Metropolitana de Barranquilla, Cartagena, Soacha y Cúcuta, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos.*

El Gobierno Nacional propenderá, en conjunto con el sector privado, por conseguir los recursos adicionales para la construcción de proyectos de infraestructura y analizará las condiciones particulares y los esfuerzos locales que permitan impulsar los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de Ibagué, Pasto, Popayán, Neiva, Armenia, Santa Marta, Manizales, Montería, Valledupar, Villavicencio, Buenaventura y Sincelejo.

Parágrafo. *Teniendo en cuenta el impacto en el desarrollo económico, social, cultural y urbanístico de los Sistemas de Transporte Masivo en las ciudades donde se desarrollan, el Gobierno Nacional ampliará los convenios cofinanciados suscritos, con el fin de aumentar la cobertura de estos, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

La proposición que hace referencia al MEGAPROYECTO RIO BOGOTA".

Posteriormente, se dio lectura a aquellas proposiciones radicadas por los Congresistas que se constituían en artículos nuevos, las cuales habían sido acogidas con prelación por las subcomisiones, las cuales fueron aprobadas con excepción de las siguientes, que fueron retiradas por sus autores:

Artículo nuevo. Destinación Recursos Fondo Nacional de Regalías. *Los recursos que se apropien en cada vigencia fiscal al Fondo Nacional de Regalías correspondiente al parágrafo tercero del artículo 1º de la Ley 141 de 1994, serán destinados principalmente a Proyectos de Inversión en el río Magdalena para la recuperación del canal navegable y atención de inundaciones en el Bajo Magdalena a través de Cormagdalena, prevención y atención de desastres naturales o situaciones de calamidad pública a nivel Nacional y en especial para la región de la Mojana y para el sector educativo a programas de ampliación de cobertura atendiendo a la población de los estratos más pobres.*

La proposición que hace referencia a las ***Concesiones portuarias.***

Teniendo en cuenta los plazos establecidos en las normas que regulan la materia, Capítulo II del Título XII de la Constitución Política, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, (Ley 152 de 1994), y Reglamento del Congreso, (Ley 5ª de 1992) y con base en los resultados de la discusión de la ponencia para primer debate, se aprobó el mencionado texto, acogiendo los acuerdos entre los ponentes designados y el Gobierno.

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. Cada uno de los ponentes revisó el texto aprobado con su respectiva bancada. Paralelamente, el Gobierno Nacional revisó y estudió el texto, ejercicio a partir del cual elaboró y propuso a consideración del Congreso de la República, las observaciones técnicas y jurídicas del caso. Con fundamento en dichas observaciones se realizó un trabajo de concertación en el que se estudiaron y discutieron las observaciones al texto aprobado y se analizaron nuevas proposiciones presentadas, tanto por el Gobierno Nacional, como por los honorables congresistas.

Del producto de la deliberación durante los días 23 y 24 de abril, los ponentes designados presentamos a continuación el Pliego de Modificaciones al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 201 Cámara, 199 Senado, "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 2006 - 2010: Estado Comunitario, desarrollo para todos"*.

Es importante aclarar, sin embargo, que algunas proposiciones que aún no cuentan con un acuerdo al interior del Congreso o que carecen del aval del Gobierno Nacional serán incluidas en la presente ponencia con el fin de discutirlas en las sesiones Plenarias de Senado y Cámara, en donde, tanto Gobierno como ponentes, tendrán la posibilidad de sustentar sus propuestas.

Teniendo en cuenta lo anterior, presentamos a consideración de los señores senadores y representantes la ponencia para segundo debate en las respectivas plenarias de Senado y Cámara junto con el pliego de

modificaciones que incluya artículos corregidos y concertados con el Gobierno y las bancadas parlamentarias; al igual que artículos nuevos producto de la concertación con el Gobierno y los señores ponentes.

Dado que temas como los que se relacionan a continuación no lograron consenso para presentar propuesta de articulado, los ponentes consideramos importante que sean las respectivas plenarias las que determinen si se acogen o no en el presente proyecto.

1. Facultades Extraordinarias para reformar la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.

2. Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

3. Gestión de obligaciones pensionales y contribuciones parafiscales de la Protección Social.

4. Asignación de Recursos (Sistema General de Participaciones en Salud).

5. Contribución Cafetera.

4. Pliego de modificaciones al proyecto de ley numero 201 Cámara - 199 Senado, ***por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 2006 - 2010: Estado Comunitario, desarrollo para todos".***

EXPLICACION DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

La ponencia para segundo debate mantiene la estructura del proyecto presentado por el Gobierno Nacional y recoge, en el pliego adjunto, las propuestas de modificación que giran alrededor de los siguientes temas:

• Artículo 1°, literal b): Se Incluye en este literal la recomendación de no descartar el intercambio humanitario y la negociación al conflicto armado.

• Artículo 1°, literal d): Se adiciona a este literal los apartes sobre la política de la ciencia, la tecnología y la innovación.

• Artículo 1°, literal g): Se tiene en cuenta dentro de las dimensiones especiales, aspectos como la gestación de las madres y la protección de la primera infancia.

• Artículo 1°, literal g): Se incluye una mención expresa al deporte, la recreación y la actividad física como instrumentos para lograr la paz.

• Artículo 6°, numeral 2.2: Se incluye un nuevo inciso con el objeto de tener una estrategia de prevención y atención integral para los niños involucrados en el conflicto armado.

• Artículo 6°, numeral 3: Dentro de la estrategia de reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, se hace énfasis en un inciso sobre los determinantes para obtener un crecimiento económico sostenible y mayores índices de empleo estable con seguridad social.

• Artículo 6°, numeral 3.2: Se propone la adición haciendo mención a la promoción del desarrollo económico sostenible sobre la base de una industria de base tecnológica.

• Artículo 6°, numeral 3.3: Con el fin de generar una cultura de paz, aprendizaje efectivo y evaluación integral que disminuyan la deserción escolar y aumenten el rendimiento académico, se incluye en el artículo 6° la implementación de tecnologías de estudio y resolución de conflictos.

• Artículo 6°, numeral 3.3: Se adiciona el numeral vi) de la presente ponencia la articulación de programas de seguridad alimentaria con micronutrientes.

• Artículo 6°, numeral 3.5: Se hace referencia a la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. De igual forma, se adiciona la posibilidad de entregar las inversiones a los municipios beneficiarios o a las empresas de servicios públicos con la condición señalada en el artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994.

• Artículo 6°, numeral 3.6: Se agrega un aparte para permitir la prestación de los servicios de gas natural comprimido y/o de gas licuado de petróleo en los departamentos de Cauca y Nariño.

• Artículo 6°, numeral 3.6: Con el objeto de trabajar en la masificación del uso de gas licuado de petróleo, se incluye el uso por parte de la Industria Petroquímica.

• Artículo 6°, numeral 5.1: Dentro de la estrategia de prevención y control, se incluyen los asuntos referidos a la contaminación del medio ambiente urbano y rural.

• Artículo 6°, numeral 6.2: Se incluye en el sistema de metas del Gobierno Nacional, la variable étnica afrocolombiana con el objeto de hacer un seguimiento a la política y programas dirigidos a esta población.

• Comisión de Acusación: Se modifica el artículo nuevo en el cual se conceden facultades extraordinarias a la mesa directiva del Congreso de la República para reestructura y reasignar funciones de la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes.

• Recursos FAZNI: Se incluye un artículo para que los recursos que se capten mediante el FAZNI, sean invertidos a la planificación y el desarrollo de las Zonas no Interconectadas.

• Convenios Sena - Colciencias: Con el objeto de fortalecer la política de la ciencia, la tecnología y la innovación, se incluye un nuevo artículo.

• Destinación Recursos Fondo Nacional de Regalías: Se incluye un artículo sobre la destinación de los Recursos Fondo Nacional de Regalías a proyectos de inversión en el Río Magdalena para la recuperación de la navegabilidad del río y atención de inundaciones en el Bajo Magdalena, prevención y atención de desastres naturales o situaciones de calamidad pública y para el sector educativo a programas de ampliación de coberturas.

• Fondo Especial de Agua Social: Se elimina el artículo atinente a este tema dado que se está modificando la estructura de la administración, cuya iniciativa es exclusiva del Gobierno Nacional, según lo dispuesto en el artículo 154 inciso 2° y 150 numeral 7 de la Constitución Política. Con esta disposición se pretende otorgar un subsidio al servicio de acueducto y alcantarillado con recursos obtenidos de los usuarios del servicio de Energía, los cuales son pagados para invertir en un sector específico. De aprobarse la propuesta se desviarían los recursos con que actualmente se financian ciertos aspectos del sector eléctrico, especialmente el Fondo de Energía Social, creado mediante el artículo 118 de la Ley 812 de 2003, cuya vigencia se pretende ampliar en este proyecto de ley, desconociendo los principios que orientan el sistema de servicios públicos domiciliarios y originando presión de gasto público. La norma tampoco define claramente los casos en los cuales las empresas pueden solicitar recursos.

• Zonas de difícil acceso: Con el fin de determinar cuáles son las zonas de difícil acceso en el tema vial, se incluye un artículo nuevo.

• Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles: Se incluye, en la presente ponencia, la creación del FEPC, con el fin de amortiguar los efectos que el alza de los precios internacionales del petróleo pueda causar en el mercado interno, todo lo anterior acorde con los objetivos del presente Plan.

• Asignación de Recursos: El grupo de ponentes considera importante que las plenarias de las Cámaras estudien la pertinencia de que el Gobierno Nacional defina los criterios de distribución de los recursos destinados a la atención a la población pobre no asegurada y las actividades no cubiertas por el subsidio a la demanda.

• Vinculación laboral por periodos inferiores a un mes: Se corrige en esta ponencia, un error que se presentó en el texto aprobado en primer debate al incluir dos artículos con la misma disposición, por lo que se acoge la versión avalada por el Gobierno Nacional.

• Restricción gastos de funcionamiento: Se suprime el artículo 110 correspondiente a la numeración del texto aprobado en primer debate, con el fin de que el Gobierno Nacional continúe aplicando las disposiciones de restricción a los gastos de funcionamiento.

• Equidad Regional: En la presente ponencia se incluye un nuevo artículo con el cual se pretende que el Gobierno Nacional propenda por

una adecuada y equitativa distribución de los recursos del Plan Nacional de Desarrollo, a través de los presupuestos de inversión.

• Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra Palenquera, Afrocolombiana y Raizal: Se adiciona con un parágrafo el artículo 93 del texto aprobado en primer debate, con el fin de establecer unos criterios para incluir los recursos en las leyes anuales de presupuesto en relación con dicho plan, y sujeto a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

• Tasa de Salida: Teniendo en cuenta el impacto fiscal que entraña la disposición aprobada en primer debate, se suprime de la presente ponencia el artículo que creaba la tasa de salida del país en sustitución del impuesto creado por la Ley 2ª de 1976.

• Interconexión eléctrica: Se propone la prórroga de la vigencia del artículo 62 de la Ley 812 de 2003, con el fin de extender los beneficios energéticos otorgados a los municipios determinados en aquella norma, a través de un artículo nuevo.

• Carreteras Democráticas: En esta ponencia se ajusta el artículo aprobado en primer debate denominado "Carreteras Democráticas" con el fin de que se elaboren los estudios técnicos, legales y financieros que determinen su viabilidad.

• Inversión recursos de capitalizaciones: Para impulsar el desarrollo de proyectos regionales, se modifica el artículo 23 de la Ley 226 de 1995 para la inversión del 10% del producto bruto de la operación.

• Institucionalidad de la seguridad social y la administración del régimen de prima media con prestación definida: Esta proposición pretende organizar el grupo de ponentes, en vista de la importancia de este asunto, considera conveniente que el mismo sea definido por la plenaria de las cámaras.

• Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social: Este asunto, el cual pretende crear una Unidad Administrativa Especial que tenga a su cargo la gestión de los aspectos relacionados con la protección social, reviste tal importancia que se considera que su estudio y debate se realice en el seno de las plenarias de las cámaras.

• Afiliados al sistema universitario de salud: Se modifica el parágrafo del artículo 29 del texto aprobado en primer debate, por medio del cual a su vez se modifica el literal c), del artículo 2° de la Ley 647 de 2001, con el fin de dar claridad respecto de la entidad que atenderá el personal vinculado o retirado de universidades.

• Derechos salariales, prestacionales y de escalafón de docentes: Se adiciona un nuevo artículo con el cual se pretende mantener vigentes tales derechos mientras se produce el proceso de asimilación señalados en las normas pertinentes.

• Concesión obras de infraestructura: Se incluye un nuevo artículo en el cual se establecen requisitos que deberán tener en cuenta las entidades estatales para iniciar procesos de licitación de concesión de obras de infraestructura.

• Reorganización de la justicia penal militar: Se adiciona al Título II Capítulo II del artículo 6°, numeral 2 del texto aprobado en primer debate, como política del Gobierno Nacional acciones enfocadas a la reorganización de la justicia penal militar.

• Capacitación y acompañamiento a Gobernadores y Alcaldes en materia de atención a la población desplazada: Se adiciona el texto aprobado en primer debate con un artículo nuevo en la Sección de Justicia y Seguridad, con el fin de que el Gobierno implemente programas de capacitación a las autoridades de las entidades territoriales en relación con los derechos de la población desplazada.

• Promoción del deporte: Se incluye en el artículo 6° numeral 7.6, una expresa mención a una política pública encaminada a la priorización de la promoción del deporte en los niveles nacional y territorial, sustituyendo en consecuencia el cuarto artículo nuevo, sin numeración, contenido en el texto aprobado.

• Unidad Agrícola Empresarial: Se adiciona un nuevo artículo al texto aprobado en primer debate, por medio del cual se crea la Unidad Agrícola Empresarial, como un área de tierra a titular en zonas baldías.

• Sanciones y procedimientos en servicios públicos: Se incluye un artículo nuevo con el cual se pretende que el contrato de condiciones uniformes incluya las sanciones pecuniarias, la cuantía de las mismas y el procedimiento para su imposición.

• Adición al objeto de Fomipyme: En la presente ponencia se incluye un nuevo artículo con el cual se busca ampliar el objeto de Fomipyme para asegurar la promoción y el desarrollo de proyectos que incentiven la vinculación de la empresa privada en iniciativas que garanticen a los trabajadores la cobertura de sus necesidades básicas.

• Políticas Mipyme: Se pretende modificar el literal e) del artículo 1° de la Ley 590 de 1999 con el fin de promover evaluar y ejecutar políticas para incentivar y asegurar la promoción y el desarrollo de proyectos que garanticen el acceso a los bienes y servicios que respondan a las necesidades básicas de la población. De igual manera, se propone la modificación del literal b) del artículo 1° de la mencionada ley, para asegurar la promoción y desarrollo de proyectos que garanticen la demanda de bienes y servicios.

• Plan Integral de Corto y Mediano Plazo para la Población Indígena k: Se adiciona el artículo sobre este asunto, aprobado en primer debate, para que el Gobierno Nacional gestione la obtención de recursos a través de la banca multilateral y agencias de cooperación internacional.

• Supresión artículo pagos por fondeo de barcos: Se suprime en la presente ponencia, el artículo que destinaba los recursos obtenidos por el fondeo de barcos a las entidades territoriales costaneras, toda vez que dicha disposición contenía impacto fiscal.

• Obligaciones Territoriales: Se considera necesario eliminar lo aprobado en el primer debate del plan, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Regalías, por cuanto no se ajusta a los procedimientos aplicables a la liquidación de convenios interadministrativos y trámites presupuestales pertinentes.

• Exención de impuesto de renta para empresas en las zonas afectadas por la avalancha del río Páez y Magdalena: Se incluye una nueva disposición con el objeto de tomar medidas de urgencia que permitan reactivar la actividad económica en zonas afectadas por la avalancha de los ríos Páez y Magdalena.

• Hospital Universitario - Universidad Nacional: Se incluye un nuevo artículo para que los presupuestos de las vigencias fiscales de 2008 - 2010 se incluyan recursos para este hospital.

• Estrategia de disminución de la población desplazada: Se adiciona al numeral 2.2 del artículo 6° precisando políticas de atención a la población desplazada.

• Corrección cifra: En la presente ponencia se corrige un error numérico contenido en el parágrafo 1° del artículo 8° del texto aprobado en primer debate.

• Extinción de dominio: Sobre los artículos 13, 14 y 15 del texto aprobado en primer debate relacionados con extinción de dominio y la Dirección Nacional de Estupefacientes, se propone su sustitución por los que se proponen en la presente ponencia, teniendo en cuenta la presentación que para el efecto hiciera el Ministerio del Interior y de Justicia con el fin de darle mayor claridad a los artículos precitados.

• Fondo de Capital de Riesgo: En esta ponencia se propone la modificación del artículo 19 del texto aprobado, teniendo en cuenta que la disposición anterior reproducía lo pertinente de la Ley 1133 de 2007, por lo que se adiciona el artículo 10 de la mencionada norma.

• Contribución cafetera: El grupo de ponentes consideran prudente poner en consideración de las plenarias de las Cámaras la revisión del artículo 21 del proyecto, relacionada con la contribución cafetera.

• Instrumentos para la superación de la pobreza y Organización de Redes: Se modifican los artículos 25 y 27 del texto aprobado con el fin de precisar el funcionamiento y ejecución de las estrategias e instrumentos contenidos en estas normas.

• Saneamiento de deudas: Se incorpora una modificación al artículo 31 del texto aprobado en primer debate con el fin, principalmente, de

eliminar la fecha de corte de 31 de diciembre de 2006 para las deudas para personal docente y administrativo.

• Gestión Vial Departamental: Se propone la modificación del inciso 3° del artículo 35 del texto aprobado, para que se garantice el acceso de todos los departamentos a este programa.

• Adquisición de inmuebles: Se incluye nuevamente el artículo 36 de la ponencia radicada para primer debate, el cual no fue anunciado entre el bloque de artículos que se sometió a consideración. Adicionalmente, se incluye un inciso con el fin de que la Nación y las Entidades territoriales puedan adquirir inmuebles para la instalación de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios y en la ejecución de proyectos de infraestructura vial.

• Apoyo a los sistemas de transporte masivo: En esta ponencia se propone la modificación del artículo del proyecto del tema referido, con el fin de incluir los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) tal como se propuso en la ponencia para primer debate y que se omitió en el texto aprobado. Así mismo en el mencionado artículo se adiciona un parágrafo dando la posibilidad de que el Gobierno pueda ampliar los convenios de cofinanciación suscritos con el fin de aumentar la cobertura de los sistemas de transporte masivo teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

• Convergencia en el sector de comunicaciones: Se propone modificar los incisos 2° y 3° del parágrafo 2° del artículo 40 del texto aprobado ya que no resulta conveniente que las facultades técnicas de los organismos de regulación se tengan que ver limitadas vía legal, dado que la regulación debe ser flexible para ajustarse a las circunstancias cambiantes de la realidad social.

• Venta libre de combustibles: Se propone un parágrafo sexto al artículo 43 del texto aprobado en primer debate para autorizar la venta libre de combustible en las zonas fronterizas de difícil acceso.

• Servicio domiciliario de gas licuado: Se propone modificar el texto del artículo 45 aprobado en primer debate con el fin de reducir el término allí establecido y hacer unas precisiones en cuanto a la función que deberá regular la CREG y prorrogar el término en el cual deberá eliminarse el margen de seguridad de que trata el artículo 23 de la Ley 689 de 2001, principalmente.

• Ahorro programado con evaluación crediticia: Se propone la modificación del parágrafo del artículo 63 del texto aprobado en primer debate, eliminando la cuenta de ahorro programado para los hogares que tengan ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

• Artículo 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994: Se propone la eliminación del artículo 51 del texto aprobado en primer debate en Comisiones Conjuntas.

• Planes de ordenamiento y programas de Vivienda de Interés Social: En la presente ponencia se modifica el artículo 59 del texto aprobado en lo relacionado con los porcentajes de suelo que deben utilizar los municipios y distritos para VIS y VIP.

• Planes Departamentales de Agua y saneamiento: Se propone la modificación al tercer inciso del artículo 70 del texto aprobado, para precisar que los recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales se entreguen a título de aportes.

• Megaproyecto río Bogotá: En la presente ponencia se propone la modificación de los artículos 81 y 89 del texto aprobado, con el fin de resaltar la importancia de este megaproyecto, buscando garantizar mecanismos efectivos para la descontaminación de esta cuenca.

• Coberturas mínimas: Se adiciona un parágrafo al artículo 98 de la ponencia con el objeto de que cuando se cumplan las coberturas a que se refiere la norma se destinen los recursos para proyectos productivos.

• Banco de Proyectos: Con Respecto al artículo 105 se mantiene el texto aprobado por las Comisiones Económicas en primer debate, y se aprueba un nuevo artículo donde se adiciona un banco de proyectos acordado entre los ponentes y el Gobierno Nacional, considera que los proyectos relacionados en un artículo nuevo, se corresponde con las estrategias de vías que el pías reclama como contribuyentes al desarrollo económico nacional y atiende requerimientos de la mayoría de las entidades territoriales.

• Proyectos Estratégicos. Se propone que si el crecimiento económico sostenido es superior del nivel del 5% en el año 2007, se destinarán adicionalmente 600.000 millones de pesos en proyectos estratégicos de saneamiento básico de agua potable presentado por las entidades territoriales de acuerdo con criterios de equidad y racionalización que defina el Ministerio de Medio ambiente y Desarrollo Territorial.

• Revisión y Ordenación: En ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, los ponentes han hecho la respectiva revisión y nueva ordenación del texto aprobado en primer debate junto con las modificaciones presentadas en el proceso de elaboración de esta ponencia.

• Facultades Extraordinarias: La Procuraduría General de la Nación, requiere la creación de cargos de procuradores judiciales y sustanciadores que deben ejercer funciones de Ministerio público como lo ordena la Ley 975 de 2005, así como, debe actuar ante los jueces administrativos por tal motivo, se concede una facultad expresa de seis meses al señor presidente de la República para que de conformidad con los estudios pertinentes de la Procuraduría, cree los cargos con fuerza de ley para el cumplimiento de tales funciones.

• Audiencias y Proyectos: Se introduce una modificación al artículo 104 de la presente ponencia, con el propósito de mantener criterios de equidad y de justicia el un billón 400 mil pesos se distribuyen. Un billón en audiencias públicas y cuatrocientos mil millones para nuevos proyectos que las entidades territoriales acuerden con el ministerio del medio ambiente

• El Congreso de la República ha venido preocupado en la necesidad de que tanto los señores parlamentarios como el personal administrativo y legislativo participen en seminarios y carreras de formación que fortalezcan la actividad del Congreso Nacional. Por tal razón se establece el centro del Altos Estudios Legislativos.

• Se hace necesario ampliar los términos establecidos en los artículos 48 y 57 de la Ley 1111 de 2006.

• Se introduce un artículo nuevo en el sentido del que el Gobierno Nacional presente el proyecto de ley reglamentando el Acto Legislativo 01 de 2005.

• Vigencias y derogatorias: Se propone adicionar en el artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999 y del artículo 3° del Decreto 3752 de 2003, así como la prórroga de la vigencia del artículo 65 de la Ley 812 de 2003 en lo que se refiere a gas natural y del artículo 75 de la misma ley.

5. Proposición

A la luz de cuanto ha quedado expuesto en esta *ponencia para segundo debate*, nos permitimos someter a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes del Congreso de la República:

"Dese segundo debate al Proyecto de ley número 201 Cámara, 199 de 2007 Senado, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario Desarrollo Para Todos*, presentado a consideración del Congreso de la República por parte del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, con las modificaciones incluidas en el pliego de modificaciones adjunto".

De los honorables Congresistas, respetuosamente,

COMISION TERCERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Ponentes Coordinadores,

Angel Custodio Cabrera B., Mauricio Lizcano Arango, Jorge Julián Silva M., Carlos Ramiro Chavarro, Felipe Fabián Orozco V., Carlos Augusto Celis, Luis Enrique Salas M., Simón Gaviria M., Oscar Leonidas Wilchez Carreño.

Ponentes,

Luis Fernando Almario R., Guillermo Santos M., Fabio Raúl Amín S., Luis Alejandro Perea A., Santiago Castro G., Alfonso Riaño C., Bernardo Miguel Elías V., Carlos Alberto Zuluaga, Wilson Borja D., Fernando Tamayo T., Orlando Montoya T.

COMISION CUARTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Ponentes Coordinadores,

Miguel Amín E., Manuel Carebilla C., Gabriel Antonio Espinoza A., Juan Gabriel Díaz B., José María Conde R., Luis Jairo Ibarra O., Gloria Estella Díaz O.

Ponentes,

Juan Lozano G., Luis Antonio Serrano, Oscar de Jesús Marín, Mario Suárez Flórez, Carlos Arturo Quintero M., Jorge Gerléin E., Germán Reyes F., Edgar Eulíses Torres M.

ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

Artículo 1°. *Objetivos del Plan de Desarrollo*. A partir de los logros obtenidos durante el período 2002 - 2006 en seguridad, confianza, desarrollo económico y equidad social, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 tendrá como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002 - 2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo.

Esa noción más amplia reconoce que, si bien el crecimiento económico es necesario, este por sí solo no es suficiente y debe tener como contexto sólidas políticas sociales y de seguridad democrática, en las cuales obren como criterios relevantes y decisivos la equidad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización.

Sobre esas bases, la acción estatal se dirigirá a los siguientes objetivos esenciales, a saber:

a) Un Estado comunitario: desarrollo para todos que promueva el bien común, tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados, auspicie y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas y en su ejecución y control, garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una conciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales;

b) Una Política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz. El Congreso recomienda no descartar el intercambio humanitario y la negociación del conflicto interno armado.

c) Una Política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, las deficiencias de cobertura y calidad de la educación, la imposibilidad de acceso de los marginados a los servicios financieros, las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano, las limitaciones en el acceso a la vivienda propia, las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte, las limitaciones de la población marginada, acceso a la informática y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural; teniendo en cuenta las regiones y grupos poblacionales más rezagados y vulnerables como son los desplazados, discapacitados, madres gestantes, primera infancia, adulto mayor, afro colombianos e indígenas, entre otros;

d) Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad; con énfasis en la formación de capital humano, en especial en maestrías y doctorados; con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento;

e) Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, sustentado en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental. Así mismo, una gestión de riesgo orientada no sólo a la atención, sino prioritariamente a la prevención;

f) Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado;

g) Una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo en aspectos tales como el período de gestación de las madres de Colombia, la protección de la primera infancia, la equidad de género; la protección y el estímulo de la juventud; la formulación de programas específicos en relación con los grupos étnicos y las relaciones interculturales; la implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización; la ampliación y consolidación del conocimiento y la innovación tecnológica para contribuir a la transformación productiva y social del país; el incremento de los entornos propicios y mecanismos para fomentar la cultura, el deporte, la recreación y la actividad física como instrumentos que contribuyen para el desarrollo de la paz; el diseño de políticas específicas para armonizar el desarrollo económico con la dinámica demográfica; la promoción de la economía solidaria; y el respaldo, de modo decidido, a la integración económica latinoamericana, sudamericana y andina.

Artículo 2°. *Consideraciones macroeconómicas*. El crecimiento económico sostenido es el principal vehículo para mejorar las condiciones de equidad y el ingreso de la población, razón por la cual el objetivo del PND es el desarrollo de estrategias señaladas para mantener las tasas de crecimiento en niveles del 5%.

Esta meta de crecimiento económico implica elevar la tasa de inversión al 26,1% del PIB al final de 2010 (70,4% a cargo del sector privado), situación que implica un crecimiento real anual promedio de la inversión del 6,4%. El empleo, por su parte, crecerá a una tasa promedio de 3,1%, lo que conducirá a una tasa de desempleo promedio de 8,8% en 2010; y a su vez, los aumentos de productividad mantendrán la tendencia de los últimos años. El crecimiento promedio de las exportaciones totales en dólares es del orden del 8,5% y el de las no tradicionales del 12,5%, con estos crecimientos, el coeficiente de apertura aumentará del 34,9% al 37,8% entre 2007 y 2010. Las anteriores metas son consistentes con una tasa de ahorro doméstico de 23,5% del PIB al final del cuatrienio, de la cual el 76.2% se sustentará en el sector privado, y con una inversión extranjera directa que será del orden del 2,7% del PIB, lo cual equivale a montos promedio entre 2007 y 2010 de 4.000 millones de dólares por año.

El déficit fiscal del sector público consolidado (SPC) estará en promedio alrededor de 2,3% del PIB entre 2008 y 2010. Este déficit es consistente con una reducción de la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF) a niveles inferiores a 30% del PIB en 2015.

La sostenibilidad del crecimiento es consistente con las condiciones de la estabilidad macroeconómica, que permiten incentivar favorablemente la inversión nacional y extranjera. Por ello, el Gobierno Nacional considera fundamental la aprobación del proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones.

Artículo 3°. *Incorporación del documento "Estado Comunitario Desarrollo Para Todos" Al Plan de Desarrollo 2006 - 2010*. Téngase como parte integral de la parte general del presente Plan Nacional de Desarrollo el documento anexo denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 Estado comunitario: desarrollo para todos", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Na-

cional de Planeación, con la participación del Consejo Superior de la Judicatura, con las modificaciones efectuadas por la presente ley.

Artículo 4°. *Vinculación y armonización de la planeación nacional con la territorial*. La vinculación y armonización del Plan Nacional de Desarrollo con la Inversión Territorial presentará, con carácter indicativo, la distribución plurianual por sectores y regiones. En consecuencia se propone de la siguiente forma:

REGIONALIZACION INDICATIVA-TOTAL GENERAL

PLAN DE INVERSIONES 2007-2010

Cifras (millones de pesos constantes de 2006)

	REGIONES							
SECTORES	AMAZONIA	BOGOTA	CENTRO ORIENTE	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	ORINOQUIA	NACIONAL	TOTAL
Acción Social	301,575	517,920	1,674,734	1,824,713	1,876,867	494,275	529,186	7,219,270
Agropecuario	83,937	0	1,081,878	991,082	926,200	312,098	2,116,929	5,512,123
Ambiente, Viv. y Dllo Terr	123,174	405,228	1,367,544	1,121,002	1,563,935	274,921	15,703,475	20,559,279
Asignaciones Especiales	32,714	22,300	155,011	203,322	316,662	58,741	0	788,750
Comercio, Ind. Y Tur	2,957	27,025	47,622	20,103	43,901	4,246	600,231	746,086
Comunicaciones	230,214	1,336,128	1,195,061	1,835,215	2,458,751	398,727	1,504,520	8,958,617
Congreso	0	0	0	0	0	0	13,459	13,459
Cultura	5,648	182,948	58,857	63,907	163,852	15,090	166,524	656,826
Dane	2,213	261	19,493	13,332	11,872	2,568	375,702	425,443
Dansocial	0	0	0	0	0	0	17,322	17,322
Defensa	0	0	0	0	0	0	9,837,445	9,837,445
Educación	1,342,228	4,658,489	10,029,435	10,575,037	15,098,250	2,104,835	1,764,105	45,572,379
Funpublica	0	41,249	3,617	1,177	3,558	684	27,536	77,822
Hacienda	623	1,655,813	346,015	259,235	635,078	1,710	4,223,442	7,121,915
Justicia	148,807	114,032	244,787	74,954	303,635	178,512	2,009,845	3,074,573
Minas Y Energía	673,207	734,229	10,542,005	11,180,232	3,558,454	7,079,397	2,126,043	35,893,567
Municipios < 25 Mil Hab.	29,472	0	442,641	193,223	350,553	80,266	0	1,096,156
Organismos De Control	0	0	0	0	0	0	418,877	418,877
Planeación	67,728	152,262	349,069	469,273	481,077	82,792	5,555,562	7,157,765
Presidencia	0	0	0	0	0	0	85,574	85,574
Propósito General	229,404	443,341	2,634,462	1,684,616	2,726,339	459,017	0	8,177,179
Protección Social	2,154,750	3,342,939	8,309,813	9,302,549	13,236,544	3,410,544	3,684,046	43,441,185
Relaciones Exteriores	0	0	0	0	0	0	39,152	39,152
Transporte	459,500	1,692,054	4,536,624	5,509,690	4,602,814	680,854	4,188,756	21,670,292
Total general	**5,888,154**	**15,326,217**	**43,038,669**	**45,322,663**	**48,358,344**	**15,639,278**	**54,987,731**	**228,561,055**

Las anteriores cifras corresponden a la proyección de las erogaciones que realizarán la nación, los establecimientos públicos, el sector descentralizado y el sector privado directa o indirectamente en las diferentes regiones del país

T I T U L O II

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS

CAPITULO I

Proyección de recursos financieros

Artículo 5°. *Proyección de los recursos financieros disponibles para el Plan de Inversiones Públicas 2006-2010*. El Plan de Inversiones Públicas tendrá un valor de doscientos veintiocho billones quinientos sesenta y un mil cincuenta y cuatro millones de pesos **($228.561.054.000.000)** a pesos constantes de 2006, financiados de la siguiente manera:

Cifras en millones de pesos de 2006

Fuentes		Usos	
Ingresos Presupuesto General de la Nación	**151.805.343**	Gobierno Nacional	**132.934.272**
Recursos Nación	130.789.542	Sistema General de Participaciones	72.615.227
Recursos Contingentes Nación	2.144.730	Inversión	60.319.045
Recursos Propios Establecimientos Públicos	18.871.071	Establecimientos Públicos	**18.871.071**
Recursos Propios EICE y SEM [1/]	**18.971.017**	S. Descentralizado	**18.971.017**
Participación Sector Privado	**57.784.694**	S. Privado	**57.784.694**
Total	**228.561.054**	**Total**	**228.561.054**

[1/] Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

CAPITULO II

Descripción de los principales programas de inversión

Artículo 6°. *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 2006-2010, es la siguiente:

1. ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS

El Estado Comunitario es el instrumento que el Plan de Desarrollo concibe para lograr un desarrollo que beneficie a todos. El Estado Comunitario sostiene que la seguridad es un valor democrático, indispensable para la paz, y por eso se empeña en garantizarla, con total apego a los valores y procedimientos democráticos, y con plena vigencia de todas las libertades civiles y de los derechos humanos.

Como directriz general del enfoque económico, el Estado Comunitario no ve ninguna contradicción entre el crecimiento económico y la cohesión social. Por el contrario, ve esos dos elementos como complementarios, e incluso como necesarios el uno para el otro. La confianza del inversionista permite el crecimiento económico con el cual se pueden financiar los instrumentos de cohesión social previstos en el Plan. El crecimiento se ve como insostenible sin equidad, mientras que los esfuerzos de cohesión social sin crecimiento sólo son capaces de distribuir pobreza. Al tiempo que en el Plan se hace un gran esfuerzo de inversión en seguridad democrática, hay el cuidado de que la inversión social crezca aún más.

2. POLITICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRATICA

Con el propósito de avanzar en la consolidación de las condiciones de seguridad, se continuará la tarea por alcanzar una Nación que haga de la seguridad democrática un verdadero puente hacia la paz, la reconciliación y la prosperidad general. En este sentido, además de los innegables logros en materia de preservación de la vida, la política de defensa y seguridad democrática ha tenido y seguirá teniendo un componente importante de política social. El logro de estos propósitos requerirá la concurrencia de esfuerzos del Gobierno Nacional, la comunidad internacional, las entidades territoriales y la sociedad colombiana.

2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática

Las acciones tendientes a consolidar la política de defensa y seguridad democrática se dirigirán a garantizar el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, a combatir el problema de las drogas y el crimen organizado y a promover una política de seguridad y convivencia ciudadana desde lo local.

La estrategia definida por el Ministerio de Defensa Nacional para garantizar el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional implica implementar cinco líneas de acción: enfrentar las amenazas, dar sostenibilidad a la política, fortalecer las relaciones con la comunidad, mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y adelantar reformas estructurales a la Fuerza Pública. Para ello, será indispensable continuar con el fortalecimiento y profesionalización de las Fuerzas Militares y la Policía, proceso que incluye el respaldo para la defensa judicial de los miembros que enfrentan investigaciones por hechos relacionados con el servicio, al tiempo que se debe aumentar la movilidad de las unidades y avanzar en el desarrollo de la Doctrina Conjunta y Combinada. Igualmente, resulta clave mantener las capacidades estratégicas del Estado y fortalecer las capacidades de inteligencia estatal. Para esto, se conformará la "Comunidad de Inteligencia", como un sistema donde un Plan Nacional integre, coordine y articule la actividad de las entidades que cumplen funciones de inteligencia en el país. Se continuará el proceso de modernización del DAS como una entidad fundamental dentro de esta comunidad.

El Gobierno Nacional emprenderá acciones enfocadas para la reorganización de la Justicia Penal Militar en búsqueda de mayores estándares de Justicia, transparencia, eficiencia y protección a los derechos humanos en el sector de la Fuerza Pública.

Se considera indispensable desarrollar un conjunto de programas sectoriales de respaldo a la política como son: incrementar la disponibilidad, modernización y estandarización del armamento, las comunicaciones y la infraestructura operacional; la modernización de la carrera militar y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En este último punto, se harán los ajustes en las normas presupuestales de manera que se incentiven los proyectos de investigación y desarrollo de las entidades que conforman el grupo social y empresarial de la defensa. Adicionalmente, serán reformados y articulados los diferentes programas de pro-

tección a personas existentes en el país y se implementará un programa de rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, que comprende entre otros un apoyo económico a los soldados regulares discapacitados que no cuentan hoy con un respaldo suficiente en estos casos.

Para avanzar en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, se considerará prioritaria la consecución de equipos, sistemas logísticos, infraestructura y capacidades técnicas que permitan ejercer un control efectivo sobre los distintos flujos que traspasan las fronteras nacionales. Estos esfuerzos permitirán que la tasa de homicidios por 100 mil habitantes llegue a 25 en 2010 y que el número de secuestros extorsivos se reduzca en un 65%. Para llevar a cabo estas estrategias el Gobierno hará un esfuerzo adicional a los recursos del Marco de Gasto de Mediano Plazo, cercano a los $8,3 billones.

En lo que se refiere al combate, al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, se fortalecerá la política en materia de control a los cultivos ilícitos haciendo énfasis en los Grupo Móviles de Erradicación y en Familias Guardabosques (que será integrado con otros programas de desarrollo alternativo). De la misma manera, se dará continuidad a las acciones de interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre y al control al tráfico de armas y precursores químicos mejorando la capacidad operativa de la Fuerza Pública.

La erradicación voluntaria se fortalecerá dando continuidad a los Programas de 'Familias Guardabosques' y 'Desarrollo Alternativo', de manera que para el cuatrienio 2006-2010 estarán vinculadas 80.000 Familias Guardabosques y 50.000 habrán consolidado sus proyectos productivos.

Se consolidará la política de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, mediante la descentralización de la misma, se revisarán y robustecerán las medidas de prevención en aulas educativas, los sistemas de comunicación y difusión de los riesgos asociados con el consumo, entre otras.

Bajo el principio de "responsabilidad compartida", se procurará posicionar a Colombia en los escenarios multilaterales de decisión sobre el tema de drogas ilícitas. Se adelantará, a nivel internacional, una activa campaña contra el consumo de estupefacientes y se invitará a los países de la comunidad internacional a que cooperen con las diferentes acciones dirigidas a combatir este problema.

Se mantendrá la política de extradición y se fortalecerán los mecanismos relacionados con el proceso de investigación judicial, al igual que se reestructurará, la Dirección Nacional de Estupefacientes. En este mismo sentido, se fortalecerán las entidades encargadas de la detección, control del lavado de activos y extinción de dominio y se aumentará la eficiencia y eficacia de este proceso. Igualmente, se apoyará el sostenimiento financiero del Sistema Integrado de Monitoreo y Control de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Sin perjuicio de lo que establezca esta ley, para el logro de estos propósitos será necesaria la actualización de las Leyes 30 de 1986 y 793 de 2002.

En términos de lucha contra el secuestro y la extorsión, se fortalecerán las herramientas técnicas y legales que han facilitado la desarticulación de organizaciones dedicadas a la comisión de estos delitos y los mecanismos que han permitido incrementar la capacidad preventiva y reactiva del Estado.

Será necesario optimizar los sistemas de información, difusión y aplicación de las medidas de atención que prevé la ley para el secuestrado y su familia; implementar y ejecutar un plan de acción que permita replicar regionalmente las políticas de intervención y atención a las víctimas. Adicionalmente, se formulará una estrategia de lucha contra la extorsión.

El Gobierno promoverá una estrategia integral para la convivencia y seguridad ciudadana, en el marco del afianzamiento de la presencia municipal de la Policía Nacional y su ampliación a los corregimientos colombianos. Para ello, se fortalecerá el modelo de policía comunitaria mediante mejoras en movilidad, tiempos de respuesta y comunicación con la población civil. En este contexto, se actualizará el Código Nacional de Policía. Así mismo, se implementará el sistema integrado de emergencias y seguridad y el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) y los consejos municipales de seguridad. Igualmente, se promoverá el desarrollo de un Sistema Nacional Unico de Registro Público Obligatorio para la prevención de los delitos contra la libertad, la integridad, la formación sexual y el incesto, cometidos en menores de edad, así como de la violencia intrafamiliar. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. Así mismo se avanzará en la prevención de la criminalidad juvenil, con el fin de aumentar la capacidad institucional para proteger a la población vulnerable.

Principales Metas:

HACIA LA CONSOLIDACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD DEMOCRATICA	Línea de base*	Meta cuatrienio
Porcentaje de reducción de secuestros extorsivos (1)	57,3%	64,7%
Porcentaje de reducción tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes (2)	45,9%	29,5%
Familias beneficiadas con pagos en el programa Familias Guardabosques (Acum.)	43.271	80.000
* Las cifras de la 'Línea de base' corresponden al acumulado durante el período 2002-2006, salvo que se especifique algo diferente en la leyenda del indicador. (1) La línea de base se toma comparando la reducción entre los cuatrienios 1998-2002 y 2002-2006.		
(2) Proyección 2006: 35,5%. Fuente: DNP-DJS. La línea de base se toma comparando el año 2006 frente al 2002.		

2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos, y reconciliación

En aras de la superación del desplazamiento forzado por la violencia, el Estado garantizará la atención integral de esta población bajo un enfoque de goce de derechos, destinando recursos de hasta $4,1 billones. Esta política buscará prevenir el desplazamiento forzado, atender integralmente la emergencia y lograr la estabilización e integración socioeconómica de la población desplazada, articulando los programas diseñados específicamente para atender a esta población con aquellos previstos para la reducción de la pobreza. Para lograr lo anterior, se requiere que se actualice y depure el registro único de población desplazada (RUPD).

Se pasará de una atención individual por entidad, a una atención coordinada y articulada de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD); de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado de su propio proceso. En particular, se atenderá la necesidad de aumentar el número de cupos educativos para la población desplazada, el número de afiliados al régimen subsidiado de salud y el número de familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras y con el programa familias en acción. Así mismo, se aumentarán los subsidios de Fonvivienda para esta población y los cupos en el Sena para capacitación laboral.

El sistema de atención a la población desplazada creado mediante la Ley 387 de 1997 además de constituirse en una expresión de solidaridad y compromiso con las víctimas del desplazamiento forzado, establece la obligación por parte del Estado de diseñar e implementar una pronta y permanente solución a las causas y los efectos de un atroz acto violento como respuesta al sentir social expresado por las organizaciones de personas desplazadas y la sociedad civil que a partir del 2007 cada año un número de personas logran la condición de desplazados.

En términos de la garantía y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, durante el próximo cuatrienio se culminará la elaboración e implementación del Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH y se fortalecerán y consolidarán el Sistema de Alertas Tempranas y el Comité Interinstitucional, como mecanismos de prevención de la violación masiva de DDHH e infracciones al DIH. Se continuará con los programas de protección de poblaciones específicas y comunidades en riesgo. Adicionalmente, en el marco de la iniciativa presidencial en torno al respeto a la vida, se complementarán los avances en materia de protección a personas amenazadas y se consolidarán los procesos encaminados a la disminución de los factores de riesgo de las comunidades focalizadas. Se garantizarán los compromisos de la

Fuerza Pública con el respeto y garantía de los DDHH y DIH, a través del mejoramiento de la justicia penal militar y el ajuste de los programas de formación en DDHH y DIH. Se profundizarán las acciones sectoriales de comunicación y educación en DDHH y DIH, para lo cual se culminará la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).

Se avanzará en el cumplimiento de los compromisos frente a los organismos o agencias internacionales, en especial en los procesos de búsqueda de soluciones amistosas que se tramitan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se coordinará el pago de obligaciones económicas a cargo de la Nación, para lo cual el Gobierno reglamentará la materia.

Se robustecerán los sistemas de información y monitoreo, entre ellos el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, así como los espacios institucionales de coordinación y seguimiento a las políticas públicas que garantizan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un aspecto central por desarrollar será la implementación de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones de DDHH y DIH, bajo los lineamientos del Conpes.

Así mismo, se considera fundamental continuar con la política de desmovilización y reintegración, teniendo en cuenta los ajustes necesarios de acuerdo con los requerimientos para la concreción de la paz.

El Estado colombiano consolidará una política orientada a la construcción de programas y acciones destinados a la reconciliación de las víctimas y victimarios, la adopción de medidas que permitan la reparación de víctimas y la restitución de derechos transgredidos o violados, la aplicación de estrategias de reintegración para buscar la reincorporación a la vida social y económica de los miembros de los grupos armados al margen de la ley y la aplicación de programas destinados a elaborar y difundir la memoria histórica.

Se dará apoyo a los mecanismos de justicia transaccional, adoptados por el Congreso de la República y validados judicialmente por la Corte Constitucional, como complementarios a procesos de desmovilización, desarme y reinserción de grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de políticas de paz dirigidas por el Gobierno Nacional.

La prevención y atención de sobrevivientes de accidentes por minas antipersona (MAP) y municiones sin explotar (MUSE) harán parte primordial de la estrategia de reconciliación. De igual forma, el Gobierno Nacional definirá una estrategia de prevención y atención integral para los niños involucrados en el conflicto armado, y aquellos que han sido víctimas de la guerra, garantizando además un programa especial de protección y rehabilitación para los afectados por las minas antipersonales.

El Gobierno impulsará la segunda fase del Programa de paz y desarrollo. Igualmente, en los próximos cuatro años el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) avanzará en el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad, legitimidad, credibilidad y confianza de los ciudadanos en el Estado. Para lo anterior, será necesario consolidar su intervención y difundir la estrategia de coordinación interagencial para la coordinación social del territorio en zonas no intervenidas.

Principales Metas:

DESPLAZAMIENTO FORZADO, DERECHOS HUMANOS Y RECONCILIACION	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (desplazados)	260.269	1.200.000
Familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras	1.831	12.850
Familias desplazadas beneficiadas por el programa Familias en Acción (Acum.)	99.807	300.000
Nuevos cupos educativos para población desplazada (contratación del servicio). Línea de base 2005	232.115	400.000
Familias vulnerables y desplazadas vinculadas a programas de Paz y Desarrollo	-	85.302
Corregimientos priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)	-	332

3. REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD

La estrategia de equidad y reducción de la pobreza, consistirá en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos generen ingresos suficientes para llevar una vida digna.

Las acciones del Estado se orientarán a crear condiciones para que la población pobre supere su situación. El reto principal de la promoción social estatal, además de procurar que la población no caiga en situaciones de privación socialmente inadmisibles, será procurar que mediante un proceso de inclusión social y de acumulación de capital físico y humano, salga definitivamente de su condición de privación o vulnerabilidad. Para el efecto, será necesaria la articulación de estrategias y programas, procurando una acción integral en torno a la familia, mejorando el impacto de las intervenciones. Así se buscará la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo ya logrado.

Uno de los elementos básicos para la disminución de la pobreza y el logro de la equidad social es obtener un crecimiento económico sostenible y mayores índices de empleo estable con seguridad social. El Gobierno promoverá entonces la creación de la nueva industria nacional de base tecnológica que le dé valor agregado a nuestros recursos y productos. Para ello buscará que el desarrollo científico y tecnológico se aplique adecuadamente, introduciendo innovaciones dirigidas al sector productivo, con miras a desarrollar el emprendimiento y facilitar la competitividad.

Para ello se desarrollan políticas y acciones en los siguientes temas:

3.1 Pobreza y población vulnerable

Una de las estrategias para combatir la pobreza y la desigualdad es procurar que los esfuerzos que adelante el Estado y la sociedad civil cuenten con mecanismos explícitos dirigidos a dar acceso preferente a la población más pobre y vulnerable a los servicios sociales del Estado, con una mejor focalización de los subsidios y sus instrumentos. Para estos propósitos resulta importante articular el Sistema de protección social y fortalecer el componente de promoción social, que comprende el conjunto de acciones del Estado, la sociedad, la familia, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, bajo un marco de corresponsabilidad. Por su parte, el sistema de promoción social, comprende el conjunto de entidades y organismos públicos y privados, normas y procedimientos que están en función del diseño, formulación, inspección, vigilancia, control y la ejecución de las acciones de promoción social, incluyendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, bajo la dirección del Ministerio de la Protección Social.

En este contexto el Gobierno Nacional pondrá en marcha la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza, que busca atender 1,5 millones de familias en esta situación, brindándoles acceso integral a los programas y servicios sociales. Para lograr estos objetivos la REDEP canalizará inversiones cercanas a los $19,6 billones durante los próximos cuatro años. La Red tendrá como énfasis el fortalecimiento del capital humano de las familias y su habilitación y acompañamiento para emprender proyectos de vida y su inserción autónoma en procesos productivos y de emprendimiento y a los demás componentes del sistema de protección social.

Adicionalmente, el sistema de protección social fortalecerá las políticas transversales en seguridad alimentaria y nutricional, discapacidad, envejecimiento y vejez, familia, infancia y adolescencia, primera infancia en la prevención y control de la violencia y el abuso sexual infantil y de género. El Gobierno Nacional definirá los criterios, mecanismos y procedimientos para la identificación de la población discapacitada beneficiaria de los programas sociales del Estado, dirigidos a la población pobre o en condiciones asociadas de vulnerabilidad.

La reducción de la pobreza dependerá en buena medida del cumplimiento de otras metas, especialmente en el área social, pero también en infraestructura, vivienda, seguridad y justicia, entre otros.

Para ello se debe: reducir el índice de pobreza al 39,6% con la expectativa de alcanzar niveles del 35%; reducir el índice de indigencia al 8%; tener 1,5 millones de familias vinculadas al programa familias en acción; y vincular 1,5 millones de familias a la red de protección social contra la extrema pobreza. Para cumplir con estos propósitos, y hacer seguimiento de su evolución, se contará con información periódica y veraz; el Dane o la entidad especializada que determine el Gobierno Nacional, debe producir cifras de pobreza dos veces al año, teniendo en cuenta la metodología señalada por la misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Así mismo, se hace necesario que los Ministerios y sus entidades descentralizadas adscritas, así como Acción Social, revisen y ajusten el diseño y los procesos de identificación, selección de beneficiarios y asignación de recursos de los programas sociales existentes, de acuerdo con los lineamientos generales para la focalización del gasto público social, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación. A su vez, se actualizará el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales-Sisbén.

Principales Metas:

POBREZA Y POBLACION VULNERABLE	Línea de base	Meta cuatrienio
Pobreza (porcentaje de la población)	49,2%	39,6%
Indigencia (porcentaje de la población)	14,7%	8%
Familias vinculadas a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema	-	1.500.000

3.2 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social

La complejidad del fenómeno del desempleo requerirá de la acción conjunta y coordinada de políticas macroeconómicas e institucionales, que promuevan un desarrollo económico sostenible sobre la base de promover la nueva industria nacional de base tecnológica así como de una serie de intervenciones sectoriales, que actúen de manera especial sobre la población más vulnerable.

El Gobierno Nacional debe emprender acciones orientadas a la generación de trabajo en condiciones dignas, a través de la promoción y divulgación de los principios y derechos fundamentales del trabajo y la prevención y reducción de la conflictividad laboral. De igual forma, el Gobierno impulsará con los empresarios y los trabajadores la implementación de trabajo decente contando con la asesoría técnica de organismos como la OIT. Así mismo, se desarrollará el programa de iniciativas locales de gestión empresarial, se fortalecerán los observatorios regionales de mercado de trabajo, se consolidarán pactos regionales de empleo, se realizarán estudios de mercado de trabajo regionales y se implementarán modelos alternativos de emprendimiento y generación de ingreso, promoviendo a las familias con menores dotaciones y en condición de pobreza y vulnerabilidad.

En cuanto a la explotación económica del menor y la reducción del trabajo infantil, se deberá consolidar la política integral de Estado para la prevención de este fenómeno y la protección de los adolescentes trabajadores. En particular, se debe avanzar en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, mediante una estrategia integrada que prevenga y erradique, entre otras, la explotación sexual infantil. Para tal fin se impulsará en coordinación con la estrategia de erradicación de las peores formas de trabajo infantil el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Principales metas:

Mercado y relaciones laborales	Línea de base	Meta cuatrienio
Tasa de desempleo. Línea de base 2006	11,9%	8,8%
Tasa de desempleo de los menores de 24 años. Línea de base 2005	26%	20%
Duración promedio del desempleo (meses). Línea de base 2005	11	7
Trabajo infantil (proporción de la PEA infantil (5-17 años) respecto al total de la PEA). Línea de base 2005	7,2%	5,3%
Empresas creadas por el Fondo Emprender	777	1.768
Empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Emprender	4.171	9.100

3.3 Sistema de Protección Social

Otra de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad será garantizar el funcionamiento adecuado de los mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas que enfrentan. El objetivo principal que se debe alcanzar frente al sistema de protección social es lograr la efectiva articulación de tres grandes componentes:

i) Seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante);

ii) Sistema de promoción social-Sistema social de riesgo; y

iii) Sistema de formación de capital humano (Sector educativo y formación para el trabajo).

En términos de seguridad social en salud, se tiene como meta la universalización del aseguramiento. Para ello se implementarán tres estrategias:

i) Universalización del régimen subsidiado para la población Sisbén 1 y 2;

ii) Implementación de subsidios parciales a la cotización del régimen subsidiado o contributivo para la población en transición (nivel 3 del Sisbén); y

iii) Incremento de la afiliación al régimen contributivo y actualización del plan de beneficios. Esto implicará, entre otras, reducir la evasión y elusión de aportes al régimen contributivo, a través de la implementación universal de la planilla integrada de aportes y la interoperabilidad de los sistemas y registros de información de aportantes (RUA), afiliados (RUAF) y el Sisbén; incrementar, hasta medio punto, el aporte de cotizaciones a cargo del empleador al Sistema General de Seguridad Social en salud (SGSSS) a partir de 2007; y transformar los recursos de subsidio de oferta a demanda a partir de esa misma fecha. Igualmente, se promoverá el adecuado flujo de recursos y el saneamiento de la cartera de las instituciones prestadoras de servicios de salud, de acuerdo a los lineamientos del Conpes.

Se debe tener en cuenta que la operación eficiente de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas será una premisa fundamental y este principio, también, se aplicará a aquellas IPS públicas donde las condiciones del mercado no permiten su supervivencia a partir de la venta de servicios a los diferentes pagadores. Para lograr una mayor eficiencia de los recursos se fortalecerá la gestión de las entidades territoriales en el manejo de la Red de Prestadores Públicos, garantizando el acceso, calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera de las instituciones públicas y de la Red. Para el efecto las entidades territoriales deben viabilizar y adoptar el plan de organización de la red de prestadores de servicio de salud, previo concepto favorable del Ministerio de la Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

De otra parte, se adoptarán mecanismos con el propósito de adelantar el saneamiento de la cartera hospitalaria, para lo cual se identificarán fuentes de financiamiento para el cubrimiento de las obligaciones pendientes de pago, por parte de las entidades territoriales con las IPS, por concepto de la atención de la población pobre no asegurada y con las ARS del régimen subsidiado.

En el tema de salud pública, tiene especial importancia la reducción de la mortalidad infantil y materna; la ampliación de la cobertura de vacunación al 95%, el desarrollo de acciones de educación y salud sexual y reproductiva, acompañada del incremento de la prevalencia del uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa, así como la creación y/o fortalecimiento de servicios diferenciados en salud sexual y reproductiva para adolescentes; de servicios la reducción de la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino; el mantenimiento de la cobertura de atención institucional del parto; el aumento de la cobertura de terapia antirretroviral; la detención del crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo; la promoción de hábitos saludables de vida mediante campañas de actividad física para todos los colombianos, como propósito de prevención y control de las enfermedades no transmisibles; la reducción de la desnutrición global o crónica de la anemia en niños menores de 5 años

y en mujeres gestantes y lactantes; la reducción de muertes por malaria o dengue; la reducción de la incidencia en municipios con malaria urbana, el mantenimiento de la prevalencia general de infección por VIH por debajo del 1,2%, y la reducción de los índices de infestación por Aedes en los municipios categoría especial 1 y 2, por debajo de 1.800 metros sobre el nivel del mar, por ser los que más problemas presentan. Con el compromiso de avanzar en la reducción de las brechas regionales y poblacionales existentes se promoverá, conforme a los lineamientos de focalización definidos en el Conpes Social 100, la priorización de las acciones en salud pública a la población más pobre.

El Gobierno Nacional coordinará, en el marco de la política de salud pública y la organización de la prestación de los servicios de salud a nivel nacional, los mecanismos que permitan acceder de manera oportuna al suero antiofídico, de acuerdo a patrones de riesgo presentados en las regiones.

Es necesario el fortalecimiento del Sistema de Información de la Protección Social para el mejoramiento de la vigilancia en salud pública, el monitoreo, la evaluación y el ajuste de la unidad de pago por capitación y el comportamiento financiero de los agentes, la actualización de los planes de beneficios y el reconocimiento de los servicios no incluidos en estos. Para el efecto, los agentes del SGSSS, deben diligenciar, recolectar, procesar, usar y enviar al Ministerio de la Protección Social, los registros individuales de la prestación de servicios (RIPS) en los términos y condiciones que este defina. Su envío es obligatorio y constituirá un criterio de permanencia en el sistema y un indicador de gestión.

Las entidades territoriales y las entidades promotoras de salud, deben concurrir en la gestión de la salud pública orientando sus acciones y programas al logro de las metas prioritarias en salud pública, definidas por el Ministerio de la Protección Social y al control de los riesgos en salud de la población a su cargo.

Se requiere que el Ministerio de la Protección Social desarrolle un esquema de monitoreo que permita conocer los resultados en la implementación y desarrollo del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad a través de indicadores, así como un sistema de certificación, recertificación y Registro Unico Nacional para el mejoramiento del talento humano en salud.

Se hace necesario que el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento Nacional de Planeación elaboren de forma conjunta la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el cual se establezcan las responsabilidades de actores, en cuanto a la articulación de las acciones. Las principales líneas de acción serán:

i) Mejorar el abastecimiento y la eficiencia del mercado de alimentos de tal manera que se reduzcan los márgenes de intermediación;

ii) Desarrollar redes regionales de seguridad alimentaría y nutricional;

iii) Articular los diferentes programas de seguridad alimentaria y nutricional e implementar mecanismos de focalización, en coherencia con el Conpes Social 100;

iv) Atender los factores asociados a la estabilidad del suministro externo con miras a los efectos que pueda tener el TLC sobre la oferta de alimentos de la canasta básica;

v) Adecuar y fortalecer el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS);

iv) Articular los programas de seguridad alimentaria y nutricional incluyendo micronutrientes;

vii) Unificar los sistemas y parámetros de evaluación del estado nutricional de niñas, niños, y adolescentes. El Gobierno reglamentará lo pertinente.

También se requiere que el Ministerio de la Protección Social lleve a cabo el proceso de definición y desarrollo de la política de Envejecimiento y Vejez.

En cuanto a la atención a la niñez, el Gobierno Nacional desarrollará mecanismos y estrategias que avancen progresivamente en el mejoramiento de la prestación de los servicios de atención y cuidado de la niñez, con la participación de las entidades territoriales, cooperación internacional, ONG, y empresa privada. Igualmente, optimizará el componente educativo en hogares comunitarios de bienestar e implementará las estrategias necesarias con el fin de cualificar la prestación del servicio de los niños y niñas en la primera infancia. Así mismo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, y los Ministerios implementarán la estrategia "Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia". El Plan de Inversiones incluirá los recursos previstos por la Ley 89 de 1988 con destino a los Hogares Comunitarios de Bienestar.

Para la atención integral de la primera infancia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar coordinará con los Ministerios de Educación Nacional y de la Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, entre otras, la implementación, seguimiento y evaluación de la política.

El ICBF coordinará en los niveles nacionales, departamental, distrital y municipal la implementación del Plan Nacional de la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar "Haz Paz 2005-2015", con el fin que desde tales instancias se desarrollen acciones para la prevención, detección y atención de las diferentes formas de violencia de género e intrafamiliar, las cuales requieren de la articulación intersectorial e interinstitucional para su abordaje integral, en corresponsabilidad con la familia, la sociedad civil organizada y los organismos de cooperación internacional; así mismo realizará una actualización conceptual de la violencia intrafamiliar a la luz del Código de la infancia y de la adolescencia y de la normatividad penal.

Se dará continuidad al proceso de registro nacional de población en discapacidad en aras de optimizar la articulación nacional y subnacional en la inclusión social de estas personas. Además, establecerá los mecanismos para que en el diseño e implementación de las políticas públicas se incluya la discapacidad, asegurando, entre otros, la integración educativa y la habilitación y rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. En particular, se desarrollará una política que fomente el acceso de las personas con discapacidad a los beneficios que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional, de tal forma que los discapacitados de niveles I y II del Sisbén de 50 años o más calificados con un porcentaje superior al 50% de discapacidad de conformidad con el manual de calificación de invalidez puedan acceder a los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente. Así mismo, podrán ser beneficiarios de los subsidios para el aporte de pensión de que trata la Subcuenta de Solidaridad este grupo poblacional y otros grupos que se podrán definir de acuerdo con los lineamientos y los requisitos de acceso que establezca el Conpes y reglamente el Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional promoverá la integración, de las normas en un código, para la atención de la población discapacitada.

En términos de riesgos profesionales y protección al cesante, se aumentará la afiliación al sistema de riesgos profesionales y el número de empresas afiliadas a dicho sistema, al tiempo que se buscará aumentar la cobertura en afiliación a pensiones.

Dentro del contexto del sistema de formación de capital humano, se buscarán logros en cobertura, calidad y eficiencia de la educación. La ampliación de coberturas se trabajará desde la educación inicial hasta la educación superior, con metas tales como atender 400.000 nuevos niños de 3 y 4 años durante el cuatrienio, mayoritariamente de los niveles 1 y 2 del Sisbén, en arreglos institucionales entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF; alcanzar cobertura universal en educación básica, (preescolar, primaria y secundaria) y, ampliar la cobertura en educación media. Para tal fin contribuirán los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados al sector educativo.

De igual forma, se reducirá la tasa de analfabetismo, se aumentará la cobertura bruta en educación superior, principalmente a través de la expansión de la matrícula técnica y tecnológica, y la creación de un fondo para la financiación de la educación superior, que podrá contar con recursos provenientes de la contribución de los egresados de universidades públicas; y disminuir la deserción de la educación básica y media del sector oficial y la de educación superior.

Los entes territoriales deberán implementar tecnologías de estudio y resolución de conflictos, orientadas a una cultura de paz, aprendizaje efectivo, evaluación integral, que disminuya la deserción escolar, aumente el rendimiento académico y permita ayudar al estudiante a avanzar a su propio ritmo de aprendizaje para que el estudiante alcance una adecuada promoción académica. Estas tecnologías deberán acreditar una experiencia mínima de 10 años a nivel internacional.

Igualmente, se fortalecerá el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, y el desarrollo de la Ley 1064 de 2005 y se brindará una oferta institucional que posibilite la formación por competencias laborales que incluya el emprendimiento empresarial. Los principales ejes de acción serán la articulación con la educación media y con las universidades, al tiempo que se impulsará la implementación de la reglamentación existente y el desarrollo de nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación y del ciclo de vida de las personas, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional.

Principales metas:

SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL	Línea de base	Meta cuatrienio
Cobertura en afiliación al régimen subsidiado (Nivel Sisbén 1 y 2)	71%	100%
Total de afiliados a riesgos profesionales (Acum.)	5.338.733	6.238.733
Alumnos en integración con la Educación Media (Anual)	n.d.	308.958
Niños de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el programa Desayunos Infantiles (Acum.)	1.006.074	1.306.074
Adultos mayores beneficiados con complemento alimentario (Acum.)	395.925	400.000
Adultos mayores beneficiados con subsidio económico (Acum.)	199.889	600.000
Cobertura de vacunación (todas las vacunas). Línea de base 2005 (1)	87,3%	95%
Mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea de base 2002 (2)	83,3	63
Cobertura de educación preescolar y básica	92%	100%
Cobertura de educación media	65%	73%
Años promedio de educación	7,9	8,5
Cobertura bruta de educación superior	29%	34,7%
(1) Cifras del Ministerio de la Protección Social		
(2) Cifras del Dane		

3.4 Banca de las oportunidades

La Banca de las oportunidades es una política de largo plazo dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso de la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales como ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros. Se buscará atender prioritariamente a los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos, las madres comunitarias, desplazados, los microempresarios, la población vulnerable, las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores que actualmente no están adecuadamente atendidos. La red de la banca de las oportunidades estará conformada por entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y las cajas de compensación familiar. Esta red financiará proyectos productivos y de generación de ingresos para la población más pobre y se encargará de hacer un seguimiento periódico a cada proyecto financiado. De esta manera, esta red buscará contribuir a la superación de la pobreza, promover la igualdad, suavizar las fluctuaciones de ingresos y consumo de los más pobres y generar un mayor crecimiento económico.

El Gobierno Nacional facilitará la labor de la red a través de reformas al marco regulatorio; estrategias de promoción e incentivos, y acuerdos con el sector financiero alrededor de metas específicas en ampliación de cobertura física, diseño de productos especializados ajustados a las necesidades financieras de la población y acceso de la población urbana y rural a los servicios financieros.

Mediante la banca de las oportunidades todos los municipios del país contarán con presencia financiera en 2010 y se colocarán 5 millones de microcréditos a lo largo de todo el territorio nacional.

Para promover de manera efectiva el proceso de bancarización de la población de bajos ingresos, se propone la eliminación de los costos y restricciones para el acceso al sistema financiero mediante la creación de una "cuenta de ahorro de bajo monto" como instrumento de captación especial que reúna las características necesarias, tales como requisitos de monto, saldos, movimientos, comisiones y las demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

5.5 Ciudades amables

La Política de Desarrollo Urbano define medidas concretas para la generación de suelo para VIS en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, relacionadas con la simplificación de los trámites para la aprobación de Planes Parciales, el fortalecimiento de los instrumentos para el control urbano, así como la definición de normas jurídicas claras y estables a través de un Estatuto único de vivienda y desarrollo urbano. El Gobierno Nacional podrá establecer estímulos en la forma de asignación de los recursos vinculados al desarrollo urbano para los municipios que incorporan en sus planes de desarrollo los terrenos suficientes y metas mínimas para atender la demanda de vivienda de interés social, de acuerdo con la metodología que defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En complemento, se fortalecerá la política de espacio público mediante el acompañamiento a los municipios en su adecuada incorporación en los POT y el sistema de planificación regional mediante la reglamentación por parte del Gobierno Nacional de los instrumentos intermedios de ordenamiento territorial para el suelo suburbano y rural. Con relación a la información para el desarrollo territorial, se mantendrá la actualización catastral urbana en niveles superiores al 90% logrando su articulación con el registro en 10 ciudades.

Por su parte, la Política de Vivienda contempla el fortalecimiento de la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos, para lo cual se mantendrá el requisito de ahorro programado para el subsidio y se promoverá un esquema que vincule de manera efectiva este ahorro con el crédito. Así mismo, debe fortalecerse la Garantía VIS, el crédito a hogares vinculados a la economía informal y el fondeo de largo plazo para vivienda mediante la reglamentación del artículo 11 de la Ley 546 de 1999.

Adicionalmente, se optimizará el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) definiendo el tope de 135 smlmv para VIS y de 70 smlm para VIS prioritaria, ajustando los criterios de distribución de recursos con base en la información de vivienda del Censo General 2005, estimulando la oferta de VIS prioritario a través de la inversión de las entidades públicas y el programa "Hogares con bienestar", con especial énfasis en la atención de la población vulnerable y de las madres comunitarias. La meta del sector para el cuatrienio es financiar cerca de 828.433 soluciones VIS mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y titulación.

La estrategia en agua potable y saneamiento impulsará el manejo empresarial y los esquemas regionales a través de la implementación de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios, articulando las diferentes fuentes de recursos, con un mejor control sobre la ejecución de los mismos, y sin perjuicio de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Dentro de este marco, se desarrollarán la gestión y los instrumentos regulatorios y de control necesarios para adelantar procesos de transformación empresarial, con la vinculación de operadores especializados, en lo posible bajo esquemas regionales, o con la conformación de organizaciones eficientes de tipo comunitario autorizadas por la ley 142 de 1994. El Gobierno Nacional cofinanciará los Planes Departamentales con aportes de inversión

regional, que se distribuirán con criterios de equidad entre los departamentos.

Como parte de la adecuada articulación de recursos y funciones, las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico, podrán ser entregadas a los municipios beneficiarios o a las empresas de servicios públicos con la condición señalada en el artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994 o en condición de participación en la composición accionaria cuando se haga mediante aporte a una empresa de servicio públicos, previas las autorizaciones correspondientes. Todo lo anterior, sin perjuicio de las funciones de control y vigilancia que ejercen las autoridades ambientales regionales. En este mismo sentido, se fortalecerá el control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en Agua Potable y Saneamiento Básico, y de la Comisión de Regulación para la eficiente prestación de los servicios públicos. Para solucionar la inadecuada disposición final de residuos sólidos, se incentivará a los municipios para la ubicación de rellenos sanitarios regionales y se prohíben las restricciones injustificadas de acceso a los mismos. Finalmente, el Gobierno Nacional apoyará un número limitado de megaproyectos estratégicos de impacto regional, apoyando a las entidades territoriales que implementen esquemas eficientes de prestación del servicio. Bajo esta figura se apoyará megaproyectos como el saneamiento ambiental del río Bogotá y el de tres cuencas críticas, como son:

i) Cuenca alta del río Chicamocha;

ii) Area Metropolitana de Medellín, y;

iii) Cuenca Alta del río Cauca. Así mismo, y en conjunto con las entidades territoriales respectivas y demás entidades competentes, el Gobierno Nacional apoyará la gestión de las medidas necesarias, incluyendo la gestión de recursos presupuestales y/o de crédito, con el fin de asegurar el abastecimiento de agua potable para la ciudad de Cali.

Las principales metas del sector son la implementación de 32 planes departamentales, conectar 3,6 millones de personas al servicio de acueducto y 4 millones al servicio de alcantarillado, y mejorar la política de subsidios

De igual forma, serán de importancia estratégica dentro del programa de ciudades amables los proyectos de saneamiento básico ambiental que se desarrollen con recursos del Fondo Nacional de Regalías, los cuales se pueden ejecutar consultando las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Los proyectos de transporte urbano y movilidad buscan continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional desde 2002, consolidando una política que dé respuesta a las demandas específicas de las ciudades, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos. En las grandes ciudades se plantean estrategias relacionadas con la consolidación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y en las ciudades medianas, estudios de movilidad e implementación de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Para estos sistemas el Gobierno impulsará el uso de combustibles limpios como el gas.

Para la articulación de las anteriores políticas, se propone la implementación del Programa de Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios, con el fin de orientar acciones de reordenamiento y adecuación del espacio urbano de los asentamientos más precarios del país, permitiendo, entre otras acciones, la articulación de los procesos masivos de titulación y el mejoramiento de vivienda.

De otra parte, la estrategia de Ciudades Amables promueve la implementación de Macroproyectos de Interés Nacional para la generación de suelo para VIS y para la optimización de equipamientos de escala regional y nacional, para lo cual se definirá la estructura institucional y operativa adecuada, y las condiciones de participación de la Nación, considerando aspectos jurídicos, técnicos, financieros y presupuestales. De igual forma, se vincularán recursos de otros actores interesados como las entidades territoriales, las Cajas de Compensación Familiar y el sector privado.

Finalmente, para promover procesos de redensificación y renovación urbana en las principales ciudades del país, se viabilizará la celebración de contratos de fiducia y mecanismos financieros, que garanticen la participación de los municipios, distritos y áreas metropolitanas en el desarrollo y cofinanciación de estos procesos.

Principales metas:

CIUDADES AMABLES	Línea de base	Meta cuatrienio
Total soluciones para el financiamiento de vivienda de interés social (1)	395.885	828.433
Nueva población beneficiada con servicios de alcantarillado (2)	n.d.	4.040.871
Nueva población beneficiada con servicios de acueducto (2)	n.d.	3.671.206

(1) De las 395.885 soluciones de vivienda, 35.642 corresponden a créditos para VIS asignados a través de la línea de redescuento Findeter y otras entidades del sector financiero (sin subsidio).

(2) Debido a que no se cuenta con los resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2006-III trimestre, los datos sobre nueva población beneficiada con servicios de acueducto y alcantarillado durante el período 2002-2006 aún no está disponible.

5.6 Infraestructura para el desarrollo

En este tema se pondrán en práctica tres estrategias:

i) Accesibilidad territorial;

ii) Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas, e

iii) Inclusión digital.

Debido a la dispersión en la localización geográfica de la población rural colombiana, se participará en el desarrollo de sistemas de movilidad intermodal que optimicen el uso de las infraestructuras actuales, disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento hacia los centros urbanos, centros de acopio y pasos de frontera. Se promoverá la construcción, el mejoramiento e integración de la infraestructura instalada, en especial en zonas donde el transporte aéreo y fluvial es la principal alternativa de transporte y en aquellos territorios que tengan el turismo como estrategia de desarrollo.

En términos de la estrategia de acceso a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, el Gobierno Nacional avanzará en la consolidación del marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica y, en el proceso de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil.

De igual forma, se avanzará en el fortalecimiento de las empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria de la Nación, a través de la consolidación de códigos de buen gobierno corporativo y la vinculación de operadores estratégicos. Así mismo, se diseñarán esquemas sostenibles de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, incluyendo la revisión de los esquemas tarifarios y de subsidios que se aplican en estas zonas. Se promoverán proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la implementación de tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa.

También se trabajará en la masificación del uso de gas licuado de petróleo, sin que esto afecte el propósito gubernamental de impulsar usos alternativos de este energético, entre los cuales se encuentra el uso por parte de la Industria Petroquímica. Para estos efectos se establecerán incentivos para que los agentes formales de la cadena presten los servicios de distribución y comercialización en capitales de departamento, cabeceras municipales y áreas rurales donde la distribución del gas natural no sea económicamente viable. Adicionalmente, a través del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, se continuará financiando el desarrollo de infraestructura de gas natural, la cual incluye las conexiones de los usuarios de menores ingresos.

Como resultado de lo anterior, se espera aumentar la cobertura del servicio de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional y en las zonas no interconectadas. Adicionalmente, se incrementará el tiempo promedio de servicio en estas zonas.

Como parte de la estrategia gubernamental para aumentar la cobertura de gas combustible en el territorio nacional; el Gobierno Nacional adelantará diferentes alternativas para permitir la prestación de los servicios de gas natural comprimido y de gas licuado de petróleo en los departamentos de Cauca y Nariño.

En relación con las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), el Gobierno Nacional adelantará acciones orientadas a:

i) Promover el acceso y servicio universal a las TIC mediante programas comunitarios;

ii) Reducir la brecha de apropiación de TIC entre las diferentes regiones del país;

iii) Fortalecer la radio nacional y televisión pública;

iv) Desarrollar departamentos y municipios digitales;

v) Promover nuevas tecnologías que estimulen la libre competencia, y

vi) Promover la implementación progresiva del software libre en las entidades públicas.

Para garantizar niveles apropiados de servicios y acceso a las telecomunicaciones, se promoverá la redefinición de la estructura de financiación de las telecomunicaciones sociales bajo los principios de simplicidad, eficiencia y sostenibilidad.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones tomará las medidas necesarias para que todos los operadores aporten a las comunicaciones sociales, en condiciones equiparables, de modo que se incentive el acceso a los servicios por parte de la población con menores ingresos.

Así mismo, el Fondo de Comunicaciones continuará impulsando programas comunitarios de acceso universal a las TIC, como el programa "Conectividad a Internet de Banda Ancha para Instituciones Públicas". De otra parte, se implementarán nuevos esquemas de acceso universal a las TIC, se promoverá la generación de contenidos y aplicaciones de TIC y se implementarán programas orientados al aprovechamiento y uso de estas tecnologías por parte de la población de menores ingresos.

Para apoyar los programas relacionados con el acceso a las TIC, la instalación de la infraestructura computacional, y el desarrollo de los procesos de acompañamiento y apropiación de estas tecnologías, el Gobierno Nacional promoverá acuerdos con los entes territoriales y demás instancias pertinentes, para la destinación de recursos a la adecuación de las salas de cómputo, la apertura de las instituciones educativas a la comunidad, la compra y el mantenimiento de equipos y la realización de las actividades de capacitación en TIC.

De otra parte, para el fortalecimiento de la radio nacional y la televisión pública, se promoverá la eficiencia en la operación de las redes y se diseñará un nuevo esquema de financiación que garantice su sostenibilidad. En este sentido, se definirán criterios para la producción de contenidos, se promoverá la comercialización de parte de la parrilla de programación de los canales públicos nacionales y se fomentará la modernización y expansión de la infraestructura.

De manera complementaria a las acciones en materia de infraestructura, el Gobierno Nacional implementará mecanismos con el fin de lograr una mejor focalización en la asignación de los subsidios en servicio públicos domiciliarios.

Principales Metas:

INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO	Línea de Base	Meta cuatrienio
Cobertura de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional. Línea de base 2005 (1)	93,6%	95,1%
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas	15.000	40.000
Incremento en tiempo promedio de servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas	30%	10%
Porcentaje de Alcaldías con conectividad - Compartel	56,6%	94,3%
Porcentaje de sedes educativas oficiales beneficiadas con conectividad de banda ancha (urbanas y rurales) - Compartel	8,9%	54,8%
Porcentaje de hospitales con conectividad - Compartel	18,2%	90,4%
Porcentaje de bibliotecas con conectividad - Compartel	0%	22,1%
Porcentaje de centros provinciales de gestión agroempresarial con conectividad - Compartel	63,5%	90,5%
Centros comunitarios con Internet en banda ancha	820	10.000

(1) Cifras del Dane.

(2) Considera únicamente los centros provinciales de gestión consolidados.

5.7 Equidad en el campo

Con el objeto de reducir la pobreza en el campo y mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos, es necesario adoptar las siguientes políticas:

i) Acceso a los recursos de producción;

ii) Mejoramiento de su capacidad productiva;

iii) Acceso a servicios públicos que permitan mejorar sus condiciones de vida; y

iv) Oferta de alternativas que permitan desestimular la expansión de los cultivos ilícitos.

Para mejorar el acceso a los recursos de producción en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, se buscará avanzar en el ordenamiento social de la propiedad a través de la titulación y adjudicación de las tierras, especialmente de las provenientes de la extinción de dominio y de aquellas que se adjudiquen por medio del subsidio integral de tierras. Con el fin de buscar que este proceso sea más eficiente, transparente y equitativo, se privilegiarán mecanismos de libre acceso por demanda a través de convocatorias. El Incoder se encargará de promover adecuadamente estos mecanismos y de asesorar a los campesinos más necesitados, directamente o través de terceros debidamente autorizados, en la elaboración y presentación de las solicitudes y proyectos correspondientes.

Se cumplirán los compromisos con las comunidades negras e indígenas, a través de la implementación del Plan Nacional de Tierras para las comunidades indígenas y la titulación de tierras baldías ocupadas ancestralmente en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico a familias afrocolombianas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.

Así mismo, para aumentar la capacidad productiva de la población rural para generar sus propios ingresos, el Gobierno promoverá:

i) El fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias;

ii) La promoción de la agroindustria y el turismo rural, y

iii) El desarrollo de microfinanzas rurales (Programa Especial de Microcrédito y Banca de las Oportunidades). Adicionalmente, se apoyarán las transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo.

Es claro que otra fuente de ingresos es el empleo rural que resulta del crecimiento de las empresas agropecuarias, como se verá en el capítulo respectivo. En estas, los sistemas de producción deben combinar el uso de mano de obra con la búsqueda de eficiencia y competitividad, con el propósito de asegurar la permanencia en los mercados y por ende la demanda de mano de obra y la calidad de los empleos.

En lo que corresponde a los programas orientados a la población más vulnerable, en el marco de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza, se desarrollará:

i) El programa de vivienda de interés social rural y saneamiento básico;

ii) La implementación de acciones concretas para la seguridad alimentaria y nutricional, y iii) La focalización de esfuerzos para atender a las poblaciones pobres, desplazadas y reintegradas.

Principales Metas:

EQUIDAD EN EL CAMPO	Línea de base	Meta cuatrienio
Hectáreas adjudicadas por el Programa de Reforma Agraria	60.118	250.000
Familias beneficiadas con el Proyecto de Apoyo a las Alianzas Productivas	8.279	17.500
Familias beneficiadas con el Programa de Desarrollo de las Microempresas Rurales	14.255	28.800
Subsidios VIS asignados a través del Banco Agrario para vivienda rural	40.090	53.834

4. CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: LA CONDICION PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD

Las condiciones favorables generadas por el crecimiento económico, tienen como objetivo fundamental la expansión de oportunidades para el conjunto de la población y la creación de condiciones favorables para la generación de empleo e ingresos como medio fundamental para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las estrategias y acciones sectoriales vinculadas al crecimiento económico, además de establecer su vínculo con la generación de empleo e ingresos, deben contemplar mecanismos de seguimiento y evaluación en este sentido.

4.1 Consideraciones macroeconómicas

El crecimiento económico sostenido es el principal vehículo para mejorar las condiciones de equidad y el ingreso de la población, razón por la cual el objetivo del PND es el desarrollo de estrategias señaladas para mantener las tasas de crecimiento en niveles del 5%.

Esta meta de crecimiento económico implica elevar la tasa de inversión al 26,1% del PIB al final de 2010 (70,4% a cargo del sector privado), situación que implica un crecimiento real anual promedio de la inversión del 6,4%. El empleo, por su parte, crecerá a una tasa promedio de 3,1%, lo que conducirá a una tasa de desempleo promedio de 8,8% en 2010; y a su vez, los aumentos de productividad mantendrán la tendencia de los últimos años. El crecimiento promedio de las exportaciones totales en dólares es del orden del 8,5% y el de las no tradicionales del 12,5%, con estos crecimientos, el coeficiente de apertura aumentará del 34,9% al 37,8% entre 2007 y 2010. Las anteriores metas son consistentes con una tasa de ahorro domestico de 23,5% del PIB al final del cuatrienio, de la cual el 76.2% se sustentará en el sector privado, y con una inversión extranjera directa que será del orden del 2,7% del PIB, lo cual equivale a montos promedios entre 2007 y 2010 de 4.000 millones de dólares por año.

El déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) estará en promedio alrededor de 2,3% del PIB entre 2008 y 2010. Este déficit es consistente con una reducción de la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF) a niveles inferiores a 30% del PIB en 2015.

La sostenibilidad del crecimiento es consistente con las condiciones de la estabilidad macroeconómica, que permiten incentivar favorablemente la inversión nacional y extranjera. Para ello, el Gobierno Nacional considera fundamental la discusión y aprobación del proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones.

4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

En el marco de la Agenda Interna, se estructurará una estrategia de desarrollo productivo sostenible orientada a producir más y mejor, que a la vez se oriente hacia una transformación productiva. Esta estrategia se abordará de manera simultánea desde dos vertientes diferenciadas pero a la vez complementarias, una vertiente transversal y una estrategia de programas sectoriales de alto impacto.

Se implementarán acciones sobre las necesidades comunes a todos los sectores productivos. Las acciones estratégicas de tipo transversal prioritarias en materia de competitividad serán agrupadas en las siguientes líneas:

i) Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico;

ii) Ahorro, inversión y financiamiento;

iii) Capital físico;

iv) Capital humano, y

v) Instituciones para el desarrollo productivo.

Habrá una política de desarrollo productivo selectiva que complementa las acciones necesarias orientadas a mejorar las condiciones macroeconómicas y el ambiente de los negocios, así como las acciones transversales que impactan sin distinción sobre el conjunto del aparato productivo. Serán actuaciones específicas sobre áreas claves y estratégicamente identificadas para conducir de manera secuencial al aparato productivo nacional por una senda de transformación productiva.

La selectividad implica que en el marco de las estrategias generales, se implementarán acciones específicas de política de acuerdo a una combinación particular de cuatro factores: el sector productivo particular, la actividad sobre la cual se focaliza la política, el territorio que alberga el respectivo proceso y el nivel de intervención de la política pública. Esta política selectiva estará sustentada siempre en la medición de su impacto y la evaluación permanente de sus resultados. Para su buen desarrollo, se fortalecerá la capacidad pública y se continuará mejorando las condiciones para que el sector privado pueda prever los cambios del entorno nacional e internacional y adaptarse a ellos; permitir la movilidad de los recursos productivos y corregir las fallas susceptibles de ser cometidas en la asignación de recursos colectivos.

Los sectores o encadenamientos productivos de mayor contenido de conocimiento y desarrollo tecnológico serán el sujeto prioritario de la política selectiva de desarrollo productivo. Podrán ser considerados como prioritarios y sujeto de programas sectoriales de alto impacto, aquellos sectores o actividades productivas que reportan un elevado potencial de generación de empleo e ingreso, una amplia cobertura espacial en el territorio nacional, un evidente potencial de inserción competitiva en mercados globalizados y que creen una demanda derivada con fuertes efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

Debido al carácter complejo y transversal de la competitividad, las iniciativas de la Agenda Interna deberán ser dinámicas y trascender programas particulares de Gobierno Nacional. Para que los programas de Agenda Interna sean exitosos, los esfuerzos que ha emprendido el Gobierno Nacional, consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP, serán complementados con iniciativas lideradas de forma sostenida y permanente por el sector privado y los entes territoriales.

Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico

El crecimiento económico de los países se fundamenta en su capacidad de generar riqueza a través del mejoramiento continuo de la productividad, la incorporación de innovaciones en las empresas y las características del entorno para realizar negocios. La contribución del desarrollo empresarial, entendido este como el esfuerzo sistemático por aprovechar las ventajas comparativas y generar ventajas competitivas, requiere cambios integrales en la educación, la tecnología, la infraestructura, las relaciones sociales, las instituciones, la regulación del mercado interno y el sistema financiero, entre otros aspectos.

Bajo este entendido, la política de desarrollo empresarial se estructurará en seis ejes:

i) Fomento a la innovación para la competitividad;

ii) Competitividad asociada con la productividad empresarial;

iii) Inserción internacional y facilitación del comercio;

iv) Adecuado funcionamiento del mercado interno;

v) Estrategias específicas de productividad y competitividad para las micro, pequeñas y medianas empresas, para el sector artesanal, para el turismo y la producción de energías alternativas; y

vi) Acceso a servicios financieros.

En este contexto, se fortalecerá la articulación entre el sector educativo y sector productivo; se otorgará apoyo directo a la innovación y al desarrollo tecnológico en empresas; se fomentará la transferencia de tecnología; se apoyarán procesos innovadores; se propenderá por dar estabilidad jurídica a los inversionistas; y se fomentará los clusters industriales, todo esto con una perspectiva regional.

La integración económica y comercial continuará a través de la firma de nuevos acuerdos (países andinos, Centroamérica, Europa, Canadá, Japón y países asiáticos) y la profundización de los vigentes. El aprovechamiento de estos tratados comerciales dependerá en buena medida del desarrollo de aduanas eficientes; la promoción de la complementariedad, el mejoramiento continuo y la competencia; la protección a la propiedad intelectual; la reforma a la contratación pública; y la implementación de la política nacional de la calidad. De otra parte, se dará protección al consumidor, apoyando la creación y el fortalecimiento de sus asociaciones y ligas.

De otra parte, para promover un desarrollo económico y social se apoyará la creación y el fortalecimiento de las asociaciones y ligas de protección al consumidor, se garantizará el respeto de sus derechos a la representación, a la protección, a la educación, a informar en sus medios de comunicación y ser informados, a la indemnización, a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos. Para ello, se preservará a las asociaciones y ligas de consumidores los espacios consagrados en la Constitución y la ley en defensa de los consumidores. Las entidades estatales del orden nacional o territorial podrán celebrar convenios con instituciones sin ánimo de lucro y con organizaciones solidarias en especial Juntas de Acción Comunal, de las respectivas comunidades beneficiarias para lograr la máxima eficiencia del recurso público. Estos convenios permitirán impulsar programas y proyectos en actividades de interés público o comunitario, acordes con el Plan Nacional y los Planes Territoriales de Desarrollo. Las entidades estatales, departamentales, distritales y municipales coadyuvarán al cumplimiento de lo consagrado en la Ley 1086 de 2006, por medio de la cual se permite la realización de la Judicatura al servicio de las Ligas y Asociaciones de Consumidores. El Gobierno Nacional impulsará la actualización del Estatuto del Consumidor.

En términos de las políticas específicas para microempresas y Pymes, se buscará promover la formalización y el acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial, con el objetivo de mejorar su productividad y competitividad. En este sentido, será fundamental el desarrollo de la banca de las oportunidades y el fomento de esquemas asociativos entre Mipymes y entre estas y las grandes empresas, al tiempo que se facilitará su acceso a las compras públicas. Adicionalmente, para incrementar el acceso de las microempresas a recursos para financiar proyectos de inversión, se propenderá por el mejoramiento de las operaciones crediticias de microcrédito.

Por su parte, las políticas dirigidas al turismo estarán centradas en los lineamientos del plan sectorial, se buscará consolidar una oferta competitiva de la industria turística y convertirla en motor de desarrollo regional. Se implementarán siete estrategias que se desarrollarán en el Plan Sectorial de Turismo 2007-2010, estas son: el mejoramiento y consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los destinos y productos turísticos; propender por el mejoramiento de la infraestructura turística; el fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización; la creación de un sistema de información turística; la búsqueda de una mejor y mayor conexión de nuestros destinos turísticos por vía aérea; la implementación de estímulos a la demanda y a la oferta turística, incluyendo la hotelería de alto nivel; y la educación para cimentar una cultura turística. Se priorizarán y viabilizarán proyectos que coordinen la ejecución de la política del sector entre los niveles nacional y regional. De igual forma, se formulará y ejecutará un programa de control de erosión de playas.

Principales metas:

DESARROLLO EMPRESARIAL, INNOVACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO	Línea de base	Meta cuatrienio
Créditos desembolsados a microempresarios (Bancos, CFC, ONG y Cooperativas) (millones de créditos)	3,2	5
Nuevos recursos de apoyo cofinanciados por Fomipyme ($ millones)	58.471	85.000
Recursos apalancados por Fomipyme a través de convenios de cooperación con Entes Territoriales ($ millones)	6.631	10.000
Tasa de ocupación hotelera (total hoteles)	49%	55%
Ingresos de divisas por turismo (US$ millones)	4.388	4.879
Visitantes extranjeros (millones)	3,2	5,2
Viajeros extranjeros cuyas visitas fueron facilitadas directamente por Proexport	43.760	904.766

Capital físico

La inversión privada en infraestructura será una importante fuente de financiación, fundamental para la eficiencia en la provisión de servicios. Así, se fortalecerán los programas de participación privada en los sectores de infraestructura bajo diversas modalidades, como los contratos de prestación de servicios, contratos de concesión, capitalización de empresas, procesos de democratización de acciones o enajenación de activos.

La consolidación de un entorno normativo y regulatorio previsible que proteja y promueva la competencia, constituye un elemento esencial para atraer recursos de inversión en activos de infraestructura, razón por la cual se continuará avanzando en su desarrollo. Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 2696 de 2004, las Comisiones de Regulación continuarán implementando los mecanismos para que los usuarios y agentes prestadores de los servicios públicos participen en los procesos regulatorios, en los términos allí mencionados.

En términos de infraestructura de transporte, se desarrollarán tres ejes principales de acción que permitirán al país incrementar su competitividad. Esto ejes son:

i) Mejorar la infraestructura para la competitividad y facilitar su operación en términos de eficiencia y seguridad;

ii) Promover la integración y cohesión territorial; y

iii) Desarrollar y fortalecer los nodos de transferencia.

Se desarrollarán proyectos estratégicos en los corredores viales de comercio exterior con la activa participación del sector privado y se dará continuidad a aquellos que facilitan la movilidad interna, conservando las políticas de mejoramiento, mantenimiento óptimo, integración y operación eficiente de la infraestructura de transporte existente, además del acompañamiento a las entidades territoriales en la gestión de la red vial a su cargo promoviendo y apoyando la descentralización. Como instrumento para financiar la rehabilitación, conservación y mantenimiento de las vías que conforman la red troncal nacional, se racionalizará la administración y las condiciones de causación y recaudo de peajes. El Gobierno Nacional estudiará la viabilidad de asignar un porcentaje de los ingresos de los nuevos proyectos de concesiones viales para atender la red vial regional y las condiciones para su aplicación.

De igual forma, se hace necesario aclarar las reglas para la adquisición de los inmuebles que requieran la Nación y las Entidades Territoriales para la ejecución de los proyectos de infraestructura vial.

Se pondrá en práctica las siguientes estrategias:

i) Consolidación de los sectores férreo y fluvial como alternativas competentes para la movilización de productos;

ii) Desarrollo de la capacidad portuaria con criterios de capacidad, eficiencia y soporte al sector productivo;

iii) Mejoramiento del sistema de transporte aéreo de carga y pasajeros y de su red de comunicación, navegación y vigilancia;

iv) Fortalecimiento de los pasos de frontera mediante su modernización y adecuación física y administrativa; y

v) Promoción y desarrollo de sistemas de transporte para el impulso de terminales interiores, puertos secos y plataformas logísticas en coordinación con los entes territoriales y el sector privado.

Estas estrategias estarán acompañadas por la creación de un marco institucional y de regulación adecuados, para promover la eficiencia, seguridad y calidad de los servicios de transporte y la armonización y estandarización de la revisión, inspección y manejo de carga, documentación e información, entre otros. Así mismo, como parte del desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte del Plan Nacional de

Desarrollo, la socialización y difusión de los mismos será una estrategia prioritaria para el Gobierno Nacional.

Dentro de los principales programas se encuentra:

i) El programa para el desarrollo de concesiones de autopistas para la competitividad;

ii) El programa de corredores arteriales complementarios de competitividad;

iii) El fomento de la operación de los corredores férreos bajo condiciones operativas eficientes, competitivas y de acceso universal en el Magdalena-Caribe y Pacífico;

iv) La recuperación de la navegabilidad de los principales corredores fluviales entre los que se encuentran los ríos Magdalena, Meta y Putumayo, Unilla e Itilla en el Guaviare y Vaupés;

v) El programa de acompañamiento a los entes territoriales para la gestión vial de la red vascular.

El Gobierno Nacional implementará una política de largo plazo que asegure el abastecimiento energético. Para ello, continuará promoviendo la exploración y explotación de hidrocarburos. Adicionalmente, se fortalecerá a Ecopetrol S. A. mediante la capitalización de la empresa.

Se dará continuidad a la política de intercambios internacionales de gas natural y se establecerán mecanismos legales, regulatorios y contractuales que aseguren el abastecimiento nacional de gas natural basado en los principios de equilibrio económico de los contratos y costo de oportunidad de este recurso. Así mismo, a través del Fondo Especial Cuota de Fomento se impulsarán proyectos de infraestructura de gas. También, se desmontará los subsidios no progresivos a los combustibles líquidos y evaluará la adopción de una política de liberación de precios y la viabilidad de implementar mecanismos que permitan mitigar los efectos de la volatilidad de los precios.

Por otra parte, el Gobierno Nacional adelantará las medidas necesarias para mejorar la calidad del diésel que se consume en el país. De igual forma se promoverá la competencia en el mercado de biocombustibles. Se impulsarán usos alternativos del gas licuado de petróleo, incentivando en todo caso el abastecimiento de la demanda domiciliaria y se establecerá un esquema de responsabilidad en la distribución domiciliaria del gas licuado de petróleo que permita identificar el prestador del servicio. También se consolidará el marco regulatorio de cargo por confiabilidad mediante la estructuración de subastas de energía firme como esquema fundamental, para la entrada de nuevos proyectos de generación de energía eléctrica.

La política minera estará fundamentada en la transformación de Ingeominas como administrador integral de los recursos mineros y en la implementación de acciones orientadas a promover un aumento en la productividad de las explotaciones mineras legales mediante el fomento a la asociación de mineros en distritos.

Así mismo, se promoverá la coordinación con otras entidades de Gobierno, multilaterales y privadas para facilitar el acceso de los mineros tradicionales legales a fuentes de financiación, con el propósito de optimizar la actividad minera. Como parte de esta estrategia, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las gestiones necesarias para que otras entidades gubernamentales como el Sena, Colciencias, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Bancoldex ofrezcan su portafolio de servicios a los agentes del sector minero.

Se promoverá la asignación de áreas mineras a operadores estratégicos y se impulsará el ajuste del Código de Minas en línea con las estrategias mencionadas. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de proyectos de transporte que permitan optimizar la comercialización de minerales explotados en el territorio nacional y se adelantarán las gestiones necesarias para concluir el programa de legalización de minas.

En el ámbito de aprovechamiento de las TIC, el Gobierno Nacional promoverá la apropiación y masificación de estas tecnologías, para contribuir al mejoramiento de la posición competitiva del país. En este sentido, para masificar el acceso, en particular a Internet de banda ancha, el Ministerio de Comunicaciones, establecerá y adoptará las condiciones para que la convergencia tecnológica de redes y servicios sea incorporada en el sector de telecomunicaciones de Colombia.

Adicionalmente, se buscará adaptar el marco institucional del sector para una mayor eficiencia en la planificación, regulación y control. En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones migrará hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, será fortalecida para expedir el marco regulatorio aplicable a redes de telecomunicaciones, de tal manera que este se oriente hacia una regulación por mercados relevantes, acorde con las necesidades de los usuarios, los postulados de la sociedad de la información y la convergencia tecnológica.

Así mismo, el Gobierno Nacional con el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones, formulará un Plan Nacional de TIC, con el fin de promover el aprovechamiento de estas tecnologías, el desarrollo de la infraestructura necesaria y los mecanismos de apropiación de la misma.

De otra parte, se impulsará la implementación de nuevas tecnologías, como televisión digital, mediante un proceso de evaluación de viabilidad y conveniencia técnica, económica y social.

Para el mejoramiento de la eficiencia de los procesos educativos y de la productividad de las empresas, se promoverá la implementación de las TIC en los procesos de aprendizaje y de producción.

En el sector postal se continuará con las acciones orientadas a la consolidación del sector, como la reforma al marco normativo y las actividades orientadas a fortalecer la gestión operativa y comercial de este servicio, y el financiamiento de los servicios postales a cargo de la Nación.

Principales metas:

CAPITAL FISICO	**Línea de base**	**Meta cuatrienio**
Nuevos contratos en exploración y explotación petrolera	150	120
Nuevos kilómetros de sísmica equivalente 2 dimensiones incorporados	31.947	32.000
Número de departamentos donde la gasolina contiene un 10% de alcohol carburante (Acum.)	13	26
Número de departamentos donde el ACPM contiene un 5% de biodiésel (Acum.)	0	26
Porcentaje de distritos mineros con estrategias de aumento de productividad definidas	0%	50%
Usuarios de Banda Ancha por cada 100 habitantes	6,1	25,5
Computadores por cada 100 habitantes	5,4	9,4
Densidad de telefonía móvil (terminales por cada 100 hab.)	67,8	93,6

Capital humano

El fortalecimiento del capital humano implica fortalecer sus capacidades y su desarrollo en condiciones productivas y saludables. En este sentido son fundamentales las acciones en salud y bienestar y el desarrollo de competencias para la generación y utilización del conocimiento, así como su pertinencia para hacer posible la inserción productiva en el mercado laboral.

En términos de salud, será necesario fortalecer los programas de nutrición y promoción de hábitos saludables, trabajar por la incorporación de tecnología biomédica en el país, y aumentar la cobertura y acceso al sistema general de riesgos profesionales.

En lo que se refiere a la educación, los esfuerzos estarán orientados al fortalecimiento y la articulación de todos los niveles: desde la educación inicial hasta la superior, incluyendo la formación para el trabajo. Para ello se fomentará y apropiará el enfoque de formación por competencias. El mejoramiento de la calidad y competitividad en el sistema educativo es fundamental en este contexto y por eso se buscará que para el año 2010 el Ministerio de Educación haya revisado y actualizado todos los estándares en competencias básicas, adelantando procesos eficientes para la apropiación de aquellos formulados en las 78 entidades territoriales certificadas. En el nivel superior, se iniciará la implementación de los estándares de competencias, los cuales se evaluarán a través de los ECAES. La evaluación será el mecanismo princi-

pal para el mejoramiento de la calidad de la educación, para lo cual las pruebas SABER y los exámenes de Estado Icfes serán fundamentales. Igualmente importante será la formación en las TIC y el avance hacia el bilingüismo entre los estudiantes y los docentes.

En desarrollo del capítulo segundo de la Ley 115 de 1994 y del artículo 5.3 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional asignará recursos para financiar programas tendientes al mejoramiento de la educación, a través de proyectos de formación, capacitación y actualización de docentes, dotación de materiales pedagógicos y asistencia técnica, de acuerdo con el proyecto que para tal efecto registre y ejecute el Ministerio de Educación Nacional en asocio con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales certificadas, quienes velarán porque los efectos del proyecto lleguen hasta las aulas y coadyuven con la formación de ciudadanos integrales, con sentido de responsabilidad y conciencia de su autonomía; con respeto a los valores ancestrales, familiares, culturales y personales, con capacidad crítica y propositiva.

En lo que al sistema de educación superior se refiere, para mejorar la pertinencia y la calidad se fortalecerán los mecanismos de información sobre el comportamiento y requerimientos del mercado laboral y se continuará con la evaluación de programas académicos, para que en el año 2010 el 100% de ellos cuente con las condiciones mínimas de calidad verificadas, así mismo se dará la mayor importancia a la investigación y la formación avanzada.

Principales metas:

CAPITAL HUMANO	Línea de base	Meta cuatrienio
Cobertura en la nueva estructura del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) de los capacitados. Línea de base 2003	15%	25%
Porcentaje de programas de educación superior con registro calificado	51%	100%

Instituciones para el desarrollo productivo

Con el propósito de fortalecer las entidades que formulan y ejecutan políticas de competitividad en el nivel nacional y local, y mejorar su articulación, fueron creados el Sistema Nacional de Competitividad, la Comisión Nacional de Competitividad y las Comisiones Regionales de Competitividad. Durante el próximo cuatrienio el Gobierno Nacional continuará trabajando en el diseño e implementación de ajustes institucionales que progresivamente se reflejen en: reducción de los costos de transacción, rapidez y efectividad en la resolución de conflictos contractuales, disminución de las asimetrías de información y mayor estabilidad normativa y regulatoria.

4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

El crecimiento del sector agropecuario es fundamental para mejorar las condiciones sociales y económicas del país, en la medida en que es la fuente básica de nuevos empleos y mayores ingresos. Actualmente, el sector agropecuario aporta el 19% del empleo total del país y representa el 22% de las exportaciones totales. A través de este plan se espera alcanzar un crecimiento anual en el valor de la producción cercano al 4%

La consolidación del crecimiento agropecuario depende del aumento de la competitividad de la producción agropecuaria. Con este propósito el Gobierno tendrá en cuenta los siguientes factores:

i) El comportamiento de los precios de los productos agropecuarios y de los ingresos de los productores;

ii) Los costos de producción y de comercialización;

iii) El incremento de los rendimientos y la productividad;

iv) El mejoramiento del estatus sanitario y el cumplimiento de las normas técnicas, y

v) La información, el financiamiento y la seguridad jurídica.

En relación con el comportamiento de los precios de los productos agropecuarios y los ingresos de los productores, particularmente se desarrollará el Programa Agro Ingreso Seguro-AIS. Este programa se enmarca dentro de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. Su propósito es proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión la acentuación en el tráfico comercial internacional de bienes agropecuarios. Los dos grandes componentes de este programa son:

i) Los Apoyos para la Competitividad (APC) para todos los productores, especialmente pequeños y medianos; y

ii) Los Apoyos Económicos Sectoriales (AES), para aquellos cultivos que por cambios drásticos en las políticas comerciales se vean expuestos en mayor medida a la competencia. Este componente incluye, entre otros, financiamiento para reconversión productiva, cofinanciación del riego, asistencia técnica, incentivo a la capitalización rural, mejoramiento del status sanitario, fondo de capital de riesgo, promoción de la asociatividad e incentivos para la compra de cosecha nacional. También, se continuará y consolidará el seguro agropecuario.

De otro lado, se fortalecerá la institucionalidad del sector cafetero con el fin de mejorar su capacidad para proteger los ingresos de los productores.

Los apoyos del programa AIS se caracterizarán por ser transitorios y decrecientes. Tendrán un valor máximo por anualidad y por tipo de producto y la continuidad en la asignación de estos apoyos, se condicionará al cumplimiento de los compromisos de desempeño, que en materia de competitividad establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Con el fin de reducir los costos de producción se trabajará en asegurar el desarrollo de mercados competitivos de los insumos agropecuarios; fomentar la producción, comercialización y uso eficiente de insumos agroquímicos, genéricos y de bioinsumos; mejorar la disponibilidad de equipamiento agrícola (140 bancos de maquinaria) y la infraestructura poscosecha.

Para incrementar la productividad de manera sostenida, es necesario mejorar la disponibilidad, el acceso y uso de factores básicos de producción (suelo y agua) y especialmente, impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural priorizará el desarrollo de una política de manejo de aguas, infraestructura de riego y adecuación de tierras en general, con fines productivos agropecuarios y agroindustriales, que garanticen la preservación, protección y aprovechamiento tanto del recurso hídrico como de las tierras.

Para cumplir con estos objetivos se tomarán medidas para ampliar la cobertura y el acceso al riego, incluyendo el fomento a la inversión privada (40.000 hectáreas); incentivar el uso eficiente del suelo; fortalecer los programas y las instituciones de investigación sectoriales; fomentar la incorporación de nuevas tecnologías en los sistemas productivos y promover el uso de semilla certificada y material reproductivo de alta calidad (36 nuevas variedades liberadas generadas por Corpoica). En este sentido se apoyará el fortalecimiento del Fondo de Fomento de la Palma de Aceite.

Por otra parte, se mejorará el estatus sanitario de la producción agroalimentaria colombiana a partir de lo establecido en la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, para esto se propone:

i) El fortalecimiento institucional del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF);

ii) El mejoramiento de la capacidad técnica, operativa y científica, y

iii) La gestión de la admisibilidad sanitaria en los mercados nacionales e internacionales. Las principales metas son: 100% de reconocimiento como país libre de fiebre aftosa certificada, 4 áreas de cultivos mantenidas libres o de baja prevalencia de plagas y adecuación del marco jurídico. Igualmente, se deberá promover y facilitar la racionalización y reubicación de plantas de beneficio animal, en el marco de las políticas nacionales de medidas de control sanitarias y fitosanitarias.

Se continuará trabajando en la culminación de las fases pendientes del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y en la suscripción de acuerdos comerciales con diferentes países. Adicionalmente, se impulsarán decididamente los productos con mayores oportunidades en los mercados internacionales a través de la Apuesta Exportadora.

Para mejorar las condiciones que facilitan las transacciones y las inversiones en los mercados agropecuarios, se buscará principalmente:

i) Mejorar la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial;

ii) Contar con un marco legal oportuno y estable (reglamentación Ley Forestal y reforma del régimen para el acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos); y

iii) Mejorar el financiamiento de las actividades del sector a través de una mayor profundización y acceso al financiamiento, la diversificación de los servicios bancarios y el mejoramiento de la eficiencia en las instituciones financieras del sector, con entidades como el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-Finagro y las demás que concurran al financiamiento del sector.

Principales Metas:

CONSOLIDAR EL CRECIMIENTO Y MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO	Línea de base	Meta cuatrienio
Monto en colocaciones apalancado línea de crédito arroz - cereales ($ miles de millones) - Programa AIS	-	1.048,3
Número de Incentivos a la Capitalización Rural otorgados a pequeños productores - Programa AIS	-	51.500
Hectáreas a financiar por fondo concursal en riego - Programa AIS	-	9.400
Nuevos bancos de maquinaria agrícola establecidos	133	140
Hectáreas adecuadas con riego	0	40.607
Nuevas variedades liberadas (híbridos, razas o clones) generadas por Corpoica	-	36
Porcentaje de la superficie del país reconocida como libre de fiebre aftosa	-	100%
Áreas de cultivos mantenidas libres o de baja prevalencia de plagas	-	4
Colocaciones de crédito Finagro para financiamiento agropecuario	6.473	11.500

5. GESTION AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

5.1 Una Gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

El proceso de desarrollo de Colombia deberá sustentarse en una articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental, que permita sentar las bases para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Esto exige la integración de consideraciones ambientales en los procesos de planificación del desarrollo, de manera que se promuevan modalidades sostenibles de producción y consumo, se prevenga la degradación ambiental y sus costos y se aseguren oportunidades de desarrollo a las generaciones futuras.

Para ello, la gestión de los actores públicos y privados del Sistema Nacional Ambiental (Sina) se orientará al desarrollo de las siguientes estrategias:

- Planificación ambiental en la gestión territorial, incorporando los determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación del territorio, e incorporando y manejando el riesgo de origen natural y antrópico en los procesos de ordenamiento.

- Gestión integrada del recurso hídrico.

- Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

- Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles, que mejoren el desempeño ambiental y faciliten el acceso a los mercados nacionales e internacionales.

- Prevención y control de la degradación ambiental, fortaleciendo los instrumentos que atiendan de manera directa sus principales causas y promuevan una cultura de prevención y control del medio ambiente urbano y rural, como son la contaminación del aire, la contaminación del agua, la contaminación visual y auditiva, la afectación de la flora y fauna, la generación de residuos, y demás factores que afecten la calidad de vida de las comunidades.

- Fortalecimiento y ajuste del sistema nacional ambiental, especialmente de los procesos de planificación, regulación, seguimiento, control y evaluación, de coordinación interinstitucional, de generación, intercambio y uso de la información para la toma de decisiones de política ambiental y en la inclusión de criterios ambientales en las políticas sectoriales, así como en la definición precisa de competencias y jurisdicciones.

- Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles que mejoren el desempeño ambiental y faciliten el acceso a los Mercados Nacionales e Internacionales. En tal sentido, el Gobierno Nacional articulará los esfuerzos y los mecanismos legales para consolidar como destinos Ecoturísticos de los parques del sistema de áreas protegidas, de acuerdo con lo establecido en Ley 300 de 1996.

- Para desarrollar la estrategia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el estado garantizará que se respete y adopten las disposiciones del Convenio de Diversidad Biológica, ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994.

Para cumplir con los anteriores objetivos es necesario desarrollar disposiciones que aseguren prioritariamente la protección de ecosistemas estratégicos para la conservación, regulación y utilización del recurso hídrico, de forma tal que se garantice el abastecimiento a mediano y largo plazo para consumo humano y para las actividades económicas. En particular será necesario, ajustar normas que permitan la adquisición de predios estratégicos para fines de conservación del agua y que garanticen la implementación de instrumentos económicos, definidos en la Ley 99 de 1993, orientados a actividades de protección y recuperación de los recursos naturales. Igualmente, se incluirá dentro de la estrategia de conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad la protección de especies amenazadas y endémicas relacionadas con humedales interiores ubicadas en zonas urbanas, por medio del manejo y protección de estos hábitats naturales.

En cuanto a la estrategia de gestión integral del recurso hídrico se incluirá con especial atención la problemática del tratamiento de aguas residuales.

Para fortalecer la política ambiental se hacen necesarias medidas encaminadas a la obtención y a la eficiente administración de recursos como la subcuenta de restauración de daño ambiental, como parte del Fondo Nacional Ambiental-Fonam y la destinación del 50% del recaudo de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble a la gestión ambiental.

En desarrollo de la estrategia de planificación ambiental en la gestión territorial y en particular en lo referido a la incorporación de determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación de territorio se promocionará y consolidarán procesos de planificación y gestión que convoquen y cohesionen la voluntad de los actores y autoridades étnicas, locales, regionales y nacionales, en regiones estratégicas priorizadas por las entidades del Sina. Especial atención se dará a La Mojana, el Macizo Colombiano, la Amazonia y la Sierra Nevada de Santa Marta, esta última acorde con lo establecido en las estrategias referidas en el capítulo sobre dimensiones especiales de desarrollo en el componente de grupos étnicos y relaciones interculturales de las bases del presente plan. En áreas fronterizas de interés estratégico y en las fronteras marítimas, se promoverá la planificación y el desarrollo de acciones conjuntas con los países vecinos, a través de mecanismos de cooperación internacional.

En estas regiones, se apoyará la formulación de agendas ambientales conjuntas con pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas, las cuales se constituirán en el referente para potenciar los procesos de conservación y desarrollo sostenible, contribuyendo a la resolución de conflictos socioambientales. En atención a la función ecológica de los resguardos, y en concordancia con las estrategias específicas de trabajo para pueblos indígenas de que trata el componente de diversidad étnica del capítulo VI de las bases del presente plan, se promoverá la articulación interinstitucional, a través de la formulación de agendas conjuntas

entre los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Interior y de Justicia y el Incoder.

De otra parte y con miras a cumplir con las metas de protección de ecosistemas estratégicos, especialmente de aquellos que cumplen funciones prioritarias para el abastecimiento del recurso hídrico, es necesario generar disposiciones que aseguren en particular la conservación de la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) que provee de agua a gran parte de la costa Caribe. En vista de lo anterior, y tomando en consideración que la SNSM contiene un Parque Nacional Natural, que ha sido declarado Reserva de la Biosfera, y que en ella confluyen 3 departamentos, 16 municipios y 3 autoridades ambientales regionales, se hace indispensable generar un instrumento de planificación que la integre como una ecorregión estratégica y que oriente los instrumentos de planificación de estas entidades.

Finalmente, para lograr el fortalecimiento y afianzar la gobernabilidad al interior del Sistema Nacional Ambiental, es indispensable generar mecanismos que cualifiquen la toma de decisiones y faciliten la aplicación de políticas y normas de carácter nacional en los procesos regionales y locales. Igualmente, es prioritario contar con regulaciones específicas que permitan prevenir, corregir y mitigar procesos de degradación ambiental y que promuevan la corresponsabilidad sectorial en estos procesos de degradación. Finalmente es necesario desarrollar mecanismos que permitan resolver los conflictos de competencia institucionales y normativos.

El Gobierno Nacional conformará un equipo de trabajo del más alto nivel para el estudio y viabilización de un proyecto de legislación que permita al departamento del Amazonas un verdadero desarrollo sostenible, de acuerdo con sus condiciones únicas y sus características ambientales que lo hacen diferente de los demás departamentos del país, de acuerdo con la propuesta que se presenta, la cual ha sido trabajada y socializada por los amazonenses. El equipo de trabajo presentará sus conclusiones al Congreso de la República en un lapso no mayor de cuatro meses a partir de la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos".

Principales metas:

UNA GESTION AMBIENTAL QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	Línea de base	Meta cuatrienio
Hectáreas reforestadas en cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales con escasez media a alta	121.848	120.000
Nuevas hectáreas declaradas bajo diferentes categorías de manejo para el Sistema Nacional de Areas Protegidas	5.881.376	200.000

5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres

El aumento de las condiciones de vulnerabilidad ante ciertas amenazas, exacerbadas en la mayoría de los casos por la degradación ambiental, que se manifiesta en escenarios de desastre, es una ratificación más de la necesidad de integrar la gestión ambiental y del riesgo, a la planificación de diferentes sectores de la economía. De esta manera, esta gestión integrada se constituye en una herramienta estratégica para la promoción del desarrollo sostenible.

Bajo este escenario, se fortalecerán las políticas públicas para la gestión del riesgo, orientándolas no sólo a la atención, sino, prioritariamente a la prevención, con los siguientes objetivos:

i) Aumentar el conocimiento, monitoreo, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo;

ii) Mejorar la información sobre el riesgo y su divulgación;

iii) Incrementar las medidas para la prevención y mitigación del riesgo;

iv) Fortalecer institucionalmente el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) y;

v) Aumentar la capacidad de respuesta financiera, no sólo ante la ocurrencia de un evento adverso, sino en acciones de prevención.

De manera particular, como parte de las medidas para la prevención y mitigación del riesgo, se contempla:

i) Incorporar la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial;

ii) Formular estrategias para incluir esta temática en instrumentos de planificación sectorial y territorial;

iii) Elaborar lineamientos de política para el mejoramiento integral de asentamientos en zonas de riesgo mitigable y el reasentamiento de población en zonas de riesgo no mitigable, y

iv) Fomentar la implementación de planes municipales de gestión del riesgo y planes de contingencia para infraestructura indispensable.

Principales metas:

GESTION DEL RIESGO PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	Línea de base	Meta cuatrienio
Municipios apoyados en la incorporación de la gestión del riesgo en los POT	100	400
Porcentaje de personas damnificadas atendidas con recursos del Fondo Nacional de Calamidades	70%	80%

6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

La solución y atención de los requisitos y retos del Estado comunitario asegurarán las condiciones propicias para consolidar el crecimiento, la equidad, la descentralización y la seguridad democrática.

6.1 Los requisitos del Estado comunitario

Se fortalecerá la capacidad del Estado para asegurar que todos los colombianos puedan ejercer, con plena capacidad, sus derechos, deberes y libertades. Se avanzará hacia la consolidación del actual modelo democrático, de manera que mejore cualitativamente su desempeño y, sin perder la estabilidad, responda de mejor manera a las exigencias del modelo representativo y participativo consagrado en la Constitución Política de 1991.

De otra parte, el fortalecimiento de la justicia debe anclarse en una tarea urgente y oportuna para ayudar a consolidar la política de seguridad democrática y la consolidación del Estado Comunitario.

6.1.1 Consolidación del modelo democrático

Se buscará consolidar el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y participativa y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. La consolidación del modelo democrático significará que Colombia continuará siendo una democracia estable e institucionalmente fuerte, fundamentada en la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho.

Para ello se trabajará en los siguientes frentes:

i) Registro e identificación de los ciudadanos colombianos, lo cual contempla la implementación de los sistemas de registro y digitalización de huellas y la renovación masiva de la cédula de ciudadanía de aproximadamente 30 millones de ciudadanos;

ii) Fortalecimiento del sistema electoral, lo cual implica, además de la renovación de cédulas, depurar el censo electoral y apoyar las iniciativas legislativas tendientes a renovar el Código Electoral;

iii) Fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas;

iv) Fortalecimiento del sistema de partidos;

v) Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria, en particular aquella dirigida al control social de la gestión pública; y

vi) Apoyo institucional a la democracia local y territorial.

6.1.2 Justicia eficaz y cercana al ciudadano

Las políticas relacionadas con el sistema de justicia buscarán fortalecer la efectividad del derecho fundamental de acceso a este servicio para la población, en condiciones de igualdad y celeridad, como parte de un modelo de Estado comunitario. Al mismo tiempo, contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas mediante la solución pacífica de los conflictos de interés, buscando la prevalencia del derecho a la vida y los derechos fundamentales de la población a través de la oferta institucionalizada e integral de justicia, en el marco del Estado Social de Derecho.

• Justicia para la consolidación de las instituciones democráticas.

Se impulsará la solución pacífica de los conflictos de interés jurídicamente tutelados en que se traban a diario los ciudadanos, mediante un sistema de justicia institucionalizado que ofrezca a la población alternativas de resolución de conflictos que van desde el arreglo directo de las partes o la autocomposición (conciliación o amigable composición), la intervención de terceros falladores buscados por las partes (jueces de paz o árbitros) hasta la intervención de un juez o magistrado, a petición de una de las partes, para que decida el derecho que asiste a las personas inmersas en un conflicto de derechos. La provisión de una justicia pública, contando con la colaboración y habilitación de los particulares en su prestación y funcionamiento, es fundamento de convivencia y paz.

• Justicia para la prevalencia del derecho a la vida y los derechos fundamentales de la población.

En consonancia con la política de seguridad democrática, se busca fortalecer la capacidad de someter a la justicia a las organizaciones criminales que atentan contra el derecho a la vida y los derechos fundamentales, mediante el fortalecimiento de la capacidad de investigación y persecución criminal de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial, el fortalecimiento y focalización de la justicia penal especializada y la implementación del sistema penal acusatorio en todo el país, y el desarrollo de mecanismos de cooperación judicial internacional.

En materia penal se consolidarán los avances del sistema penal acusatorio, la ley de justicia y paz y la ley de infancia y adolescencia y se adelantarán los estudios técnicos pertinentes, por parte del Gobierno Nacional, para presentar un proyecto de ley, para la modificación de la planta de personal y estructura de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación. En el tema de protección de los intervinientes en los procesos penales se requerirá avanzar en la coordinación y fortalecimiento de los diferentes programas de protección establecidos en la legislación vigente, dentro de los cuales se incluye el Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, se continuará con el fortalecimiento de la Defensoría Pública con el fin de atender los retos que impone el modelo. Adicionalmente, se atenderán compromisos como el Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el apoyo a la Justicia Penal Militar, la asistencia a la Corte Suprema de Justicia, el fortalecimiento del Programa de Protección de Víctimas, Testigos y Funcionarios Judiciales, la implementación de los mandatos contenidos en la Ley de Infancia y Adolescencia, y los procesos de extinción de dominio como herramienta fundamental de la lucha contra la criminalidad organizada.

Así mismo, continuará el apoyo a la utilización racional de la acción de tutela y las acciones constitucionales para la preservación de los derechos fundamentales y otros derechos sociales y económicos conexos con los derechos fundamentales, así como la tutela de los derechos colectivos.

• Justicia con verdad y reparación para la superación de la violencia y la reconciliación nacional.

Se dará apoyo a los mecanismos de justicia transaccional, adoptados por el Congreso de la República y validados judicialmente por la Corte Constitucional, como complementarios a procesos de desmovilización, desarme y reinserción de grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de políticas de paz dirigidas por el Gobierno Nacional.

En este orden de ideas, se continuará apoyando el proceso de implementación de la ley de justicia y paz y la evaluación de la eficacia de la misma.

• Justicia para la protección de los derechos humanos de personas vinculadas a procesos judiciales (investigados, procesados y reclusos).

Se procurará la más estricta protección de los derechos de las personas sujeto de investigación o involucradas en procesos judiciales, a través de la adopción de prácticas generales de oralidad y publicidad en los procesos. Se procura reforzar puntualmente la figura del juez de control de garantías en el proceso penal y los servicios de defensa pública, a cargo de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, la defensa de los derechos humanos de la población reclusa o interna en los establecimientos de reclusión del Estado.

Avanzando en la modernización del sistema penitenciario y carcelario, se dará continuidad a la estrategia de expansión de la oferta de cupos penitenciarios que contiene el plan de construcción, dotación y mantenimiento. Para el cumplimiento y atención de los fines de resocialización de las personas privadas de la libertad, se adelantarán procesos de reestructuración en su órgano administrador y se adecuarán los sistemas de información del sistema penitenciario y carcelario. Adicionalmente, la Nación evaluará, tal y como se estableció en la Ley 812 de 2003, las diferentes alternativas que garanticen la optimización de recursos y el acometimiento de las funciones propias del sistema.

• Justicia en todo el territorio nacional.

Este objetivo busca alcanzar el cubrimiento progresivo de todo el territorio nacional con instituciones de justicia organizadas en un modelo de justicia local. Dicho modelo de justicia local mínimo tiene como eje la figura de un juez de múltiple competencia para la atención integrada de las pequeñas causas o conflictos que aquejan a las poblaciones, complementada con mecanismos alternativos de solución de conflictos como figuras de conciliadores en derecho o equidad y jueces de paz. Para tal fin, se efectuará una distribución del recurso humano, de tal manera que no genere costos adicionales. Con ello se busca que el ciudadano disponga de justicia próxima, expedita, informalizada y rápida, para la solución institucional de sus controversias, y se contribuya a la consolidación pacífica del territorio nacional y el acceso a la justicia de las poblaciones marginadas de los centros urbanos y las zonas rurales apartadas del país.

Para tal fin, se requiere generar compromisos de los entes territoriales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la prestación de dichos servicios de justicia. Se dará continuidad al programa Casas de Justicia y a los esfuerzos de racionalización y mejoramiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC).

• Justicia pronta y eficaz, con perspectiva de género y atención prevalente de los derechos del menor.

Se trata del perfeccionamiento del diseño legal, procesal y administrativo de la gestión judicial para la reducción de los tiempos procesales, la celeridad de los procesos judiciales, el refinamiento de los instrumentos y prácticas de gestión judicial para obtener los mayores grados de eficiencia y equidad en la administración de justicia encaminados al goce efectivo de los derechos de la gente. En desarrollo de este objetivo, se continuará impulsando el proceso oral, la revisión de los códigos procesales hacia su simplificación y unificación y las políticas de descongestión. Paralelamente, se propenderá por el desarrollo de la figura de jueces de competencia múltiple o de "pequeñas causas".

Así mismo, de buscará desarrollar enfoques de género y de atención prevalente a los derechos del infante y el adolescente en su condición de víctima o de infractor, en desarrollo de la Ley de Infancia y Adolescencia recientemente expedida.

Con el concurso del Sistema Nacional de Bienestar Familiar se desarrollará un Plan Integral de Prevención a la delincuencia juvenil y se definirán acciones para el desarrollo de los procesos de resocialización.

• Justicia para la seguridad jurídica.

Consiste en el desarrollo de reglas estables de derecho para la solución de las controversias y la estabilidad dinámica de la jurisprudencia que brinde al ciudadano trabajador, empresario o inversionista un marco estable de derechos y un margen razonablemente predecible de los pronunciamientos jurisprudenciales. Incluye este objetivo la superación de los conflictos de jurisdicciones y competencias en el ejercicio de acciones judiciales, la racionalización de la producción normativa mediante la simplificación de la normatividad vigente y el control en la expedición de normas jurídicas.

En materia de gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico, se consolidarán los avances relativos a la defensa judicial de la Nación, y se promoverán estrategias específicas para el mejoramiento del manejo y provisión de recursos para el cumplimiento de obligaciones derivadas de sentencias, conciliaciones y arreglos amistosos en procesos judiciales nacionales e internacionales. Igualmente, se formulará e implementará una política de producción y divulgación normativa.

• Justicia con autonomía judicial y colaboración armónica entre los poderes públicos.

Para la mejor institucionalización de la administración de justicia, se propenderá por la consolidación de la independencia judicial prevista en la Constitución de 1991 materializada en la autonomía de la Rama Judicial.

Igualmente, se estimulará el desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, a partir de la integración de un sistema de justicia formado con el sector judicial y con los sectores administrativo y autónomo de control; también con la elaboración conjunta de un plan nacional de justicia. En desarrollo de las anteriores iniciativas se buscarán los modelos más apropiados y eficientes de gerencia judicial.

6.2 Los retos del Estado comunitario

Se apoyará la figura de un Estado que planee, promueva y regule allí donde está su tarea estratégica y que tenga la capacidad de hacerlo en la perspectiva de consolidar el Estado Comunitario.

Así mismo, se profundizará en la transformación institucional que garantice organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la administración pública al servicio del ciudadano, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público.

6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

La intervención estatal en el ámbito económico se desarrolla a través de cuatro funciones principales: planeación, promoción, regulación y control. En algunos casos excepcionales la intervención también se puede realizar a través de la participación directa del Estado en actividades empresariales. Este modelo de intervención en la economía enfatiza que la acción del Estado debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de gobierno. Por ello, y porque la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica, esta solo se desarrollará en sectores o mercados en donde la acción del Estado esté plenamente justificada. El objetivo central del Gobierno en este campo será la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica a través de la operación de agencias especializadas. Las acciones se encaminarán a buscar la profundización de estos principios mediante la especialización funcional de las instituciones encargadas de la planeación, la promoción, la regulación y el control, y la focalización de la intervención del Estado a través de las empresas con capital público. Cuando sea necesario se procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.

Entre las acciones específicas de este programa se encuentran:

- Hacer efectivo el control administrativo, al que se refiere el artículo 104 de la ley 489 de 1998, sobre la entidad que ejerce inspección, vigilancia y control de la profesión contable. Estas funciones se desarrollarán en consonancia con las políticas gubernamentales de control a los agentes de mercado y de incremento de la competitividad del país. Para darle esta orientación y finalidad, se hace necesario el cambio de adscripción de la Junta Central de Contadores, del Sector Educación al Sector Comercio, Industria y Turismo.

- Para avanzar en la homogeneización de la naturaleza y el régimen jurídico de las autoridades administrativas que ejercen inspección, vigilancia y control, se dotará de personería jurídica a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con el objeto de que estas funciones, aunque especializadas y sectoriales pero similares en esencia, sean desarrolladas por entidades de igual naturaleza y régimen jurídico.

Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.

En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.

- El Gobierno Nacional reformará la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), con el objeto de fortalecer las funciones de formulación de política pública de lucha contra las drogas ilegales y de hacer eficiente el manejo administrativo de los bienes confiscados y a los que se les ha declarado extinción de dominio.

- Con el objeto de consolidar el sector de servicios públicos domiciliarios se considera indispensable mantener el Fondo Empresarial, creado por la Ley 812 de 2003.

6.2.2 Estado eficiente y transparente

La Administración al servicio del ciudadano incluye dos elementos fundamentales:

i) La consolidación de una política activa de servicio al ciudadano, que incorpore la responsabilidad del funcionario frente al público, respeto en la interacción entre la Administración y el ciudadano, el adecuado trámite a las peticiones, quejas y reclamos, la competencia y calidad en la provisión de los servicios y la protección al consumidor y al usuario; y

ii) La generación de estrategias tendientes a modificar las percepciones ciudadanas sobre la Administración, referidas a su ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los servicios públicos. Para trabajar en esta línea, se proyecta la creación de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.

Con el fin de superar las limitaciones de los modelos burocráticos de Estado, se profundizará en un nuevo modelo de gestión. Así, se apoyará la construcción de instituciones que administren su acción de manera transparente, propiciando el uso de TIC, sin desconocer el valor de la atención presencial, y promoviendo de distintas formas la participación ciudadana. Se requerirá servidores públicos capacitados y enfocados hacia el logro de resultados tangibles en beneficio de la ciudadanía.

Para alcanzar estos objetivos, se debe revisar permanentemente la eficiencia de la organización administrativa, identificando y efectuando los ajustes institucionales y/o normativos necesarios, mediante el diseño e implementación de modelos de gestión pública, entre otros, como la contratación, la gestión de activos públicos, la gestión jurídica pública, el empleo público y la gestión por resultados. La evaluación del desempeño de los funcionarios públicos estará ligada al modelo de gestión por resultados de las entidades, según los lineamientos de las autoridades competentes en la materia.

El Gobierno Nacional, a través del Sistema de Protección Social, adoptará los programas de capacitación y mejoramiento de competencias laborales para atenuar el impacto que genere la desvinculación de funcionarios públicos, para lo cual expedirá la reglamentación correspondiente.

En la lucha contra la corrupción, se impulsará un proyecto de ley que actualice el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995). Este trabajo jurídico se complementará con el desarrollo de canales de participación, a través de una mayor agilidad en el trámite de denuncias de casos de corrupción y de acuerdos voluntarios de autorregulación de buenas prácticas empresariales. Finalmente, se espera trabajar en un cambio

cultural frente a la corrupción con acciones de tipo pedagógico en los centros educativos del país.

El Gobierno Nacional, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación, continuará con el desarrollo de estrategias que permitan orientar la gestión pública hacia el logro de resultados. Esta gestión se enfocará en el desarrollo de estrategias de evaluación, arreglos institucionales, sistemas de costeo, presupuesto y planificación por resultados, y participación y control local. De la misma manera, se diseñará un esquema de incentivos institucionales no monetarios para que las entidades públicas utilicen el seguimiento y la evaluación para la toma de decisiones.

Igualmente, se fortalecerá el papel del Comité Intersectorial de Evaluación, el cual propenderá por garantizar la sostenibilidad de los procesos de evaluación, establecer las prioridades de evaluación de programas y políticas, y lograr acuerdos y compromisos entre las entidades involucradas. Se ampliarán los tipos y la agenda de evaluaciones existentes y se buscará mantener el porcentaje del presupuesto de inversión evaluado entre el 20% y el 25%.

Se consolidará la institucionalidad de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) como instrumento articulador de políticas de información de todas las entidades del sector público. Se implementará la figura del Coordinador de Información Sectorial (CIS) en las entidades del nivel central.

Así mismo, el Gobierno Nacional promoverá la formulación de una política de Gobierno electrónico que comprenda entre otros aspectos, la modernización de los esquemas de rendición de cuentas de las entidades del orden nacional; la difusión de información relevante de cada una, su gestión y sus resultados. Se avanzará en la automatización de trámites, para lo cual cada sector desarrollará los sistemas de información requeridos haciendo uso de la Intranet Gubernamental que fue diseñada por la Agenda de Conectividad, y se adoptará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, diseñado en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública.

Se incluirá en el sistema de metas del Gobierno, la variable étnica afrocolombiana para el seguimiento de la política y programas dirigidos a esta población en el presente Plan Nacional de Desarrollo.

Principales metas:

ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE	Línea de base	Meta cuatrienio
Porcentaje del monto del Presupuesto de Inversión de la Nación evaluado	23,9%	25%
Porcentaje de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional con sistemas de gestión de la calidad implementados (NTCGP 1000:2004)	n.d.	100%
Porcentaje de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional con cuenta fenecida	73,1%	100%

7. DIMENSIONES ESPECIALES DEL DESARROLLO

En una concepción amplia del desarrollo existen ciertos temas que revisten una importancia especial y que se han querido resaltar. Estas dimensiones son: equidad de género, juventud, grupos étnicos y relaciones interculturales, dimensión regional, ciencia, tecnología e innovación, cultura, deporte, recreación y desarrollo**.** Demografía y desarrollo, sector de economía solidaria y política exterior y migratoria.

7.1 Equidad de género

Construir equidad entre mujeres y hombres requerirá impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros. Para ello será necesario introducir de manera transversal en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades. Así mismo, es necesario establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, para desarrollar una agenda de país en materia de equidad de género.

Se adelantará la política afirmativa "mujeres constructoras de paz y desarrollo", mediante la ejecución de planes estratégicos y programas específicos a favor de las mujeres. Se pondrá énfasis en el respeto por las diferencias de género en programas como la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema; los programas de empleo y desarrollo empresarial; de salud sexual y reproductiva; violencia intrafamiliar y participación política. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM, como instancia responsable de promover la equidad de género a nivel nacional, coordinará el proceso de concertación con Ministerios y entidades públicas y empresas privadas que permita el desarrollo de estos compromisos. El Observatorio de Asuntos de Género, adscrito a la CPEM, será la instancia encargada de hacer seguimiento con perspectiva de género a las acciones que en desarrollo de esta política se adelanten, y de formular recomendaciones para adoptar medidas correctivas.

7.2 Juventud

Se implementarán acciones de fortalecimiento del sistema nacional de juventud, coordinado por el programa presidencial Colombia joven, en concertación con todas las agencias del Estado y las demás organizaciones sociales, civiles y privadas, **para tal propósito se creará el Portal Nacional de Juventud.** En este contexto se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales en la formulación de políticas públicas, planes decenales de juventud, cumplimiento de las funciones establecidas en la ley nacional de juventud y en el fortalecimiento de los consejos de juventud, al tiempo que se coordinará la implementación del sistema nacional de información sobre situación y prospectiva de la niñez y la juventud. Finalmente, se desarrollará la estrategia nacional de productividad juvenil en articulación con las alcaldías, gobernaciones y entidades del orden nacional.

7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales

Se desarrollarán estrategias generales y específicas para beneficio de todos los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales y gitanos o Rom), que respondan a las características particulares de cada grupo. Las estrategias generales estarán orientadas a mejorar la capacidad institucional para la atención de los grupos étnicos a nivel nacional y territorial; desarrollar procesos interculturales que permitan la articulación de planes, programas y proyectos que busquen mejorar sus condiciones de vida; y desarrollar sistemas de información que incluyan indicadores y variables étnicas como soporte para la formulación y evaluación de políticas.

Para los pueblos indígenas, el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Etnias adelantará la formulación participativa de la política para dichos pueblos, en la cual se contemplen acciones en materia de territorialidad, derechos sociales y fortalecimiento de la identidad, autonomía, gobierno propio y desarrollo económico. Para la población negra o afrocolombiana, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior estructurará un proyecto que permita dar continuidad al proceso de formulación del Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra o Afrocolombiana, raizal y palenquera, garantizando la participación a nivel regional, de tal manera que se incorporen las visiones y particularidades etnoculturales de dicha población. Adicionalmente, en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social, se gestionarán recursos de cooperación internacional que permitan un fortalecimiento del Plan Integral, y se avanzará en la articulación de políticas y programas nacionales con los objetivos y propuestas planteadas en dicho plan. Finalmente, para la población Rom o gitanos, se avanzará en la realización de estudios que permitan contar con un mayor conocimiento y difusión de sus características, riqueza sociocultural, y cosmovisión.

7.4 Dimensión regional

Ante la necesidad de lograr un mayor impacto en las políticas públicas en la reducción de los desequilibrios regionales, se diseñarán estrategias que se ajusten a los diferentes niveles de desarrollo territorial, con base en ejercicios de caracterización y definición de tipologías territoriales que permitan orientar estrategias integrales y diferenciadas para promover un desarrollo territorial más equilibrado.

En relación con la descentralización territorial en Colombia, esta es un modelo integral que combina aspectos políticos, administrativos y

fiscales, y crea las condiciones básicas para que las entidades territoriales cumplan un papel importante en el logro de las finalidades del Estado, en especial en la política social y en la reducción de la pobreza. Este modelo, requiere algunos ajustes para mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado en cuanto a los objetivos de las políticas de desarrollo y el mejoramiento de los niveles de bienestar, y por ello, las acciones del Gobierno estarán orientadas a los siguientes elementos fundamentales:

i) Competencias;

ii) Saneamiento financiero;

iii) Recursos financieros; y

iv) Gestión pública territorial.

De igual forma, se resalta la importancia de que el Gobierno presente un proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

Con el propósito de garantizar a las entidades territoriales certeza en términos del monto y continuidad de los recursos, asegurarles un nivel de ingresos que les permita alcanzar coberturas universales de educación y salud, lograr estándares adecuados de calidad; y que a la vez permita garantizar estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, el Gobierno Nacional continuará tramitando ante el Congreso una reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Adicionalmente, esta reforma definirá una bolsa de recursos independiente para agua potable y saneamiento básico, con el fin de asegurar mayor equidad y eficiencia en la asignación y uso de los recursos para este sector, y avanzará en la autonomía territorial al permitir que, una vez se logren coberturas universales con calidad, los recursos del Sistema General de Participaciones se puedan dirigir libremente a otros sectores prioritarios. Así mismo, se adoptarán los desarrollos normativos correspondientes para la implementación de la reforma constitucional, una vez sea aprobada.

Las regalías como una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial, se orientarán según principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad. La atomización del gasto con cargo a estos recursos, la transitoriedad de los mismos, la incertidumbre en su cuantificación y las debilidades en materia de ejecución, exigen que el Gobierno Nacional adelante gestiones tendientes a orientar los recursos a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y la atención y sostenibilidad de las coberturas en agua potable, alcantarillado, saneamiento básico, educación, salud y mortalidad infantil.

De igual forma, el Gobierno apoyará proyectos en la promoción de la minería; la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y se reasignará en desarrollo de lo previsto en la Ley 756 de 2002 los saldos presupuestados no comprometidos en la vigencia. Así mismo, los recursos destinados a Proyectos Regionales de Inversión del FNR, se priorizarán entre otros, a la recuperación del canal navegable y atención de inundaciones en el bajo Magdalena; a la atención de desastres naturales o situación de calamidad pública a nivel nacional y en especial para la región de La Mojana; y al sector educativo orientadas a programas de ampliación de cobertura para la población de los estratos más pobres.

Se evaluará la capacidad de ejecución del FNR con el propósito de financiar proyectos en infraestructura de algunos sectores y otras inversiones, cuya asignación consultará criterios de competitividad, sostenibilidad, equidad regional y coherencia con la situación de las finanzas públicas.

Se ajustarán las medidas preventivas y correctivas dentro de la función de vigilancia y control que le corresponde al Departamento Nacional de Planeación, así como agilizar la asignación y giro de recursos del FNR, para lo anterior se aplicará el mecanismo de auditores visibles para el control social en el uso de los recursos de regalías.

También, se formulará una propuesta legislativa para la creación de un mecanismo de ahorro forzoso que permita la conformación de un patrimonio, con parte de las regalías directas, para la financiación futura de proyectos. De igual forma, se reglamentarán las participaciones de las comunidades indígenas en los recursos de regalías.

Se promoverá la estabilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales a través de la evaluación fiscal, el acompañamiento técnico y el diseño de instrumentos que fomenten el uso de recursos propios para el apalancamiento de inversión territorial.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional diseñará instrumentos que le permitan acompañar la gestión de los municipios que lo necesiten y brindará asistencia técnica. Como estrategia para el fortalecimiento de la gestión pública territorial, el Gobierno ejecutará el programa "Laboratorio de desarrollo institucional y gobernabilidad", en 64 municipios y 4 departamentos.

Con el propósito de fortalecer las capacidades territoriales para promover el desarrollo, el Gobierno Nacional:

i) Formulará e implementará estrategias de desarrollo y competitividad territorial que atiendan la diversidad regional y articulen los procesos de planificación y ordenamiento territorial;

ii) Impulsará la asociatividad territorial;

iii) Apoyará los procesos de ciudad región a partir de los cuales se estructuren redes de ciudades articuladas con sus entornos rurales y regionales;

iv) Apoyará procesos de planificación y la formulación de visiones de desarrollo departamentales en el marco de la Visión Colombia II Centenario, 2019;

v) Promoverá la integración del territorio marítimo al desarrollo nacional y territorial, consolidando el marco institucional y normativo para la gestión conjunta, por parte de los sectores público y privado, de dicho territorio.

Así mismo, se culminará la formulación de la Política de Estado para la región del Pacífico, la cual tendrá en cuenta la Visión Colombia II Centenario 2019, los planteamientos de este Plan Nacional de Desarrollo y las propuestas regionales incorporadas en la Agenda Pacífico 21, reconociendo las particularidades territoriales, étnicas y culturales de dicha zona del país.

Se formulará y articulará la política nacional de integración y desarrollo fronterizo para lo cual se tendrá en cuenta las particularidades de cada zona de frontera, se apoyará el "Plan Fronteras" liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y se formularán planes de desarrollo binacional para las zonas de integración fronteriza.

7.5 Ciencia, tecnología e innovación

La misión del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SNCTI, establecida en la Visión Colombia 2019-II Centenario, es producir, difundir y usar el conocimiento para contribuir a la transformación productiva y social del país a fin de garantizar un mayor nivel de competitividad y desarrollo humano sostenible. Para ello se desarrollarán ocho estrategias:

i) Incrementar la generación de conocimiento;

ii) Fomentar la innovación y el desarrollo productivo;

iii) Fomentar la apropiación de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) en la sociedad colombiana;

iv) Incrementar y fortalecer las capacidades humanas para CTeI;

v) Consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;

vi) Consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTeI;

vii) Promover la integración regional, y

viii) Consolidar la proyección internacional de la CTeI.

Para mejorar la eficiencia y coordinación entre el conjunto de entidades, programas y procesos involucrados en el desarrollo científico y tecnológico y de innovación en el país, Colciencias, como secretaría técnica del Sistema, elaborará un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con las demás instituciones del SNCTI, en especial con las entidades de Gobierno Nacional que desarrollan proyectos CTeI. Este plan se basará en los objetivos y estrategias que en materia de CTeI están contenidos en el presente Plan Nacional

de Desarrollo. Este plan debe incluir los proyectos y programas que lo conforman y su financiamiento. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCyT) deberá participar en la concertación del Plan y la aprobación del mismo.

En cuanto al fomento de la innovación, Colciencias y el Sena, en asocio con los Ministerios correspondientes a cada sector, buscarán mecanismos institucionales de coordinación de la política de CTeI y la generación de espacios de discusión que permitan la participación activa de empresarios, agentes gubernamentales, instituciones educativas, investigadores y usuarios de tecnologías en los procesos de innovación.

Para incrementar la formación de investigadores, Colciencias y el Ministerio de Educación trabajarán para fortalecer y promover la creación de programas de posgrado.

Principales Metas:

CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	Línea de base	Meta cuatrienio
Grupos de investigación financiados por Colciencias en programas y proyectos de ciencia y tecnología. Línea de base 2003-2006	863	1.000
Beneficiarios de créditos condonables de Colciencias para estudios de doctorado. Línea de base 2003-2006	718	800

7.6 Cultura, Deporte, Recreación y desarrollo

Los procesos educativos y culturales tienen un papel fundamental en el logro de ciudadanos competentes para desempeñarse en un contexto social complejo, capaces de asumir compromisos, adaptarse con eficacia a las nuevas realidades de la economía y el trabajo, y asumir con actitud crítica y transformadora el reto de la globalización e internacionalización de la sociedad.

El deporte, la recreación, la educación y la actividad física se interrelacionan directamente con el proceso de construcción de una sociedad sana y educada física e intelectualmente.

Para llevar a cabo este propósito se impulsarán iniciativas como el sistema nacional de formación artística y cultural (SINFAC); el plan nacional de cultura y convivencia; y el fortalecimiento de la política de cultura ciudadana. Igualmente, se fortalecerán el sistema nacional de información cultural; el plan nacional de lectura y bibliotecas; el plan nacional de música para la convivencia; el apoyo a la cinematografía; la inversión en la conservación del patrimonio cultural; la ampliación del Museo Nacional, y la protección de los centros históricos, entre otras. Así mismo, se buscará la promoción y difusión de las actividades deportivas, a través de:

i) Formación deportiva;

ii) Infraestructura deportiva y recreativa;

iii) Apoyos a organismos del sistema nacional del deporte;

iv) Apoyo al sistema nacional de preparación olímpica y paraolímpica; y

v) Fortalecimiento al programa Deporte para todos.

El deporte y la recreación, tienen como función la formación integral de las personas: preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano, formar parte de la educación, y constituyen un gasto público social. Para desarrollar estos principios constitucionales, este Plan Nacional de Desarrollo propiciará la siguiente política pública:

• Priorizar la promoción del deporte con los recursos que el Estado en los niveles nacional y territorial los destina para el sector y así financiar actividades como la capacitación, preparación, dotación de uniformes e implementos deportivos transporte, juzgamiento, etc.

CULTURA Y DESARROLLO	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevas bandas musicales creadas y/o fortalecidas	300	260
Nuevas bibliotecas dotadas y fortalecidas a través de la Red Nacional de Bibliotecas	683	240
Franjas de opinión en las emisoras comunitarias y de interés público creadas y consolidadas	n.d.	200

7.7 Demografía y desarrollo

Aunque la relación entre crecimiento económico y demografía se ha discutido ampliamente, la única conclusión sobre la que existe consenso es aquella según la cual las elevadas tasas de natalidad y fertilidad de las mujeres conducen a mayores índices de pobreza y desigualdad y, por consiguiente, tienen un efecto negativo sobre el crecimiento económico. En este sentido, se diseñarán políticas específicas para los grupos poblacionales y regiones donde el rezago demográfico reviste signos críticos (las mujeres adolescentes, los menos educados, los pobres y los residentes en la zona rural). En este contexto se garantizará, como parte de los planes de beneficios de la seguridad social en salud, el acceso a métodos modernos de planificación, dando prioridad a la población adolescente y definiendo estrategias orientadas a armonizar las políticas de desarrollo económico con la dinámica demográfica.

Principales metas:

DEMOGRAFIA Y DESARROLLO	Línea de base	Meta cuatrienio
Esperanza de vida al nacer (años). Línea de base 2004	72,2	74

7.8 Sector de la economía solidaria

Este sector recibirá una atención especial para trabajar en la creación de un marco institucional y de control adecuado y para su fomento, fortalecimiento y difusión. Para la implementación de esta política se estimulará la participación de organismos privados y de las agencias del Gobierno que tengan por misión el fomento de las actividades en las que este sector tenga injerencia. De igual forma, será objeto de atención y reglamentación la banca cooperativa.

Principales metas:

SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevos convenios interadministrativos suscritos para el apoyo de las organizaciones sociales y solidarias con entidades del Gobierno del orden central o territorial, sector privado u organizaciones de cooperación internacional	46	32
Organizaciones del Sector Solidario fortalecidas en aspectos administrativos, financieros, gestión de calidad y tecnologías de información	797	1.069
Créditos a microempresarios a través de cooperativas (Banca de las Oportunidades)	Nuevo	250.000

7.9 Política exterior y migratoria

El Gobierno Nacional desarrollará esta política teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

i) Consolidar las relaciones bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras;

ii) Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral;

iii) Diversificar las relaciones y la agenda internacional;

iv) Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y la seguridad;

v) Diseñar una política integral de migraciones;

vi) Fortalecer el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se desarrollará un nuevo enfoque de cooperación técnica que amplíe las posibilidades de relacionamiento político en instancias bilaterales y multilaterales, que implique el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la lucha contra el problema mundial de las drogas y apoyo al medio ambiente, con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida; y la reconciliación y gobernabilidad en temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de excombatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los derechos humanos, apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como iniciativas de paz y desarrollo.

Con cargo al presupuesto del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gobierno Nacional cancelará las cuotas o aportes a que haya lugar como resultado de la participación de Colombia en

Fondos, Programas, Grupos de Concertación, Comisiones Internacionales y organismos internacionales de los que haga parte.

El Gobierno Nacional propenderá por el diseño, fortalecimiento e implementación de una política pública migratoria integral.

Promoverá:

- Nuevos Acuerdos Bilaterales de homologación de títulos en materia laboral.

- Nuevos acuerdos de migración laboral temporal y circular y la consolidación de los existentes con los piases receptores de colombianos.

- La creación y consolidación de redes sociales entre los colombianos en el exterior y el país.

- Proyectos que promuevan la transferencia de conocimiento y tecnología hacia Colombia.

CAPITULO III

Presupuestos plurianuales

Artículo 7°. *Valores de programas*. Los valores asignados en el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2007-2010 para los principales programas descritos en el artículo anterior se encuentran expresados igualmente por sectores en los siguientes cuadros:

PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS

PLAN DE INVERSIONES 2007-2010

Millones de Pesos Constantes de 2006

PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS PND	TOTAL				
	Central	Descentral/1	S.G. Particip./2	Privado	Total
1. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*					
2. Política de defensa y seguridad democrática	**13.622.670**	**0**	**0**	**0**	**13.622.671**
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	11.083.615	0	0	0	11.083.615
2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	2.539.056	0	0	0	2.539.056
3. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad y el empleo	**40.070.484**	**201.318**	**71.088.844**	**18.823.451**	**130.184.096**
3.1 Pobreza y población vulnerable	14.043.832	0	5.522.335	0	19.566.167
3.2 Mercado y relaciones laborales*	121.807	0	0	0	121.807
3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social**	14.988.436	201.318	62.227.849	1.296.164	78.713.767
3.4 Banca de las oportunidades	116.189	0	0	3.130.430	3.246.619
3.5 Ciudades amables	5.206.488	0	3.338.660	14.160.973	22.706.121
3.6 Infraestructura para el desarrollo	4.822.387	0	0	0	4.822.387
3.7 Equidad en el campo	771.344	0	0	235.884	1.007.228
4. Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo con equidad	**17.174.749**	**18.769.699**	**0**	**33.514.690**	**69.459.138**
4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	14.124.663	18.769.699	0	32.235.799	65.130.161
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	3.050.086	0	0	1.278.891	4.328.977
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	**607.717**	**0**	**0**	**0**	**607.717**
5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	414.640	0	0	0	414.640
5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	193.077	0	0	0	193.077
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	**4.087.525**	**0**	**0**	**0**	**4.087.526**
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	2.574.479	0	0	0	2.574.479
6.2 Los retos del Estado comunitario	1.513.047	0	0	0	1.513.047
7. Dimensiones especiales del desarrollo	**3.626.970**	**0**	**1.526.383**	**5.446.553**	**10.599.905**
7.1 Equidad de género*	5.884	0	0	0	5.884
7.2 Juventud*	4.476	0	0	0	4.476
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	94.085	0	372.864	0	466.949
7.4 Dimensión regional	1.146.724	0	1.153.519	0	2.300.243
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	1.378.968	0	0	5.446.553	6.825.521
7.6 Cultura y desarrollo	657.728	0	0	0	657.728
7.7 Demografía y desarrollo	282.630	0	0	0	282.630
7.8 Sector de la economía solidaria	17.322	0	0	0	17.322
7.9 Política exterior y migratoria	39.152	0	0	0	39.152
TOTAL GENERAL	**79.190.116**	**18.971.017**	**72.615.227**	**57.784.694**	**228.561.054**

* Corresponde a recursos de diseño de políticas públicas.

** Incluye Seguridad Social Integral, Sistema de Promoción Social y Sistema de Formación de Capital Humano.

SECTORES

PLAN DE INVERSIONES 2007-2010

Millones de Pesos Constantes de 2006

SECTORES	TOTAL				
	Central	Descentral[/1]	S.G. Particip./2	Privado	Total
Agropecuario	3.865.930	0	0	1.646.193	5.512.123
Acción social	7.219.270	0	0	0	7.219.270
Ambiente, viv. y dllo terr	3.059.646	0	3.338.660	14.160.973	20.559.279
Comercio, ind. y turismo	225.158	0	0	520.927	746.085
Comunicaciones	1.368.190	0	0	7.590.427	8.958.617
Congreso	13.459	0	0	0	13.459
Cultura	656.826	0	0	0	656.826
Dane	425.443	0	0	0	425.443
Dansocial	17.322	0	0	0	17.322
Defensa y seguridad[/3]	9.837.445	0	0	0	9.837.445
Educación	3.737.522	0	40.538.693	1.296.164	45.572.379
Función Pública	77.822	0	0	0	77.822
Hacienda	3.991.485	0	0	3.130.430	7.121.915
Justicia	3.074.573	0	0	0	3.074.573
Minas y energía	3.751.128	18.769.699	0	13.372.740	35.893.567
Organismos de control[/4]	418.877	0	0	0	418.877
Planeación	1.842.630	0	0	5.315.135	7.157.765
Presidencia	85.574	0	0	0	85.574
Protección social	24.564.078	201.318	18.675.789	0	43.441.185
Relaciones exteriores	39.152	0	0	0	39.152
Transporte	10.918.587	0	0	10.751.705	21.670.292
Asignaciones especiales	0	0	788.750	0	788.750
Propósito general	0	0	8.177.179	0	8.177.179
Municipios < 25 mil Hab	0		1.096.156		1.096.156
TOTAL GENERAL	**79.190.116**	**18.971.017**	**72.615.227**	**57.784.694**	**228.561.054**

[1/] Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

[2/] Sistema General de Participaciones cuarto debate.

[3/]No Incluye $45,070,985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

[4/] Contraloría, Defensoría, Registraduría, Auditoría y Ministerio Público.

El monto total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente Plan de Inversiones Públicas no podrá superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 8°. El valor total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente Plan financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, no podrá superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El presente Plan contempla inversiones por dos billones ciento cuarenta y cuatro millardos $ 2,144 millardos, con cargo al Presupuesto General de la Nación, que en la actualidad no cuentan con espacio fiscal; las cuales solo podrán ser incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, en la medida en que se generen ingresos superiores a los proyectados o se efectúen sustituciones por priorización en los gastos de inversión.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional presentó a consideración un Plan que contempla un monto de $72.6 billones de 2006 para el Sistema General de Participaciones para el período 2007 - 2010, lo que es consistente con el proyecto de Acto Legislativo 011 Senado, 169 Cámara, en trámite en el Congreso de la República. Las modificaciones a este proyecto que impliquen un cambio en los recursos asignados al Sistema General de Participaciones aumentarán o reducirán, según el caso, el monto plurianual de las demás inversiones del Plan financiadas con aportes del Presupuesto General de la Nación para compensar dicho cambio, de manera que este no genere ninguna modificación en el monto de inversiones del Plan.

CAPITULO IV

Mecanismos para la ejecución del Plan

SECCION I

Disposiciones generales

Artículo 9°. *Sistemas de Información*. Con carácter obligatorio, los órganos públicos de todo orden y los particulares que ejecuten recursos públicos darán cumplimiento a los términos, medios, características y condiciones de la información requerida para la evaluación del desempeño institucional así como del grado de avance y cumplimiento de objetivos de los distintos programas y proyectos del presente Plan Nacional de Desarrollo, que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.

Su cumplimiento constituirá condición obligatoria para acceder a los mecanismos o instrumentos financieros que defina el Gobierno Nacional para financiar o cofinanciar programas de inversión y de saneamiento de pasivos de las entidades que componen los distintos sectores.

Constituirá falta disciplinaria grave, del Director o autoridad de la respectiva entidad o ente nacional o territorial, el incumplimiento de los términos y condiciones de la información solicitada.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo relacionado con el Sistema de Seguridad Social en Salud, el incumplimiento, por parte de las entidades obligadas a reportar la información, dará lugar a las medidas previstas en el artículo 2° de la Ley 1122 de 2007 y las normas que la modifiquen o adicionen.

Artículo 10. *Apoyos económicos*. Para todos los efectos, se entiende que los apoyos económicos directos o indirectos, así como los incentivos, constituyen una ayuda que ofrece el Estado sin contraprestación alguna por parte del beneficiario y se otorgan de manera selectiva y temporal en el marco de una política pública. Es potestad del Gobierno Nacional establecer el sector beneficiario y el valor del apoyo o incentivo económico, así como determinar, los requisitos y condiciones que sean del caso. Por consiguiente, sólo se considerará beneficiario y titular del derecho al apoyo o incentivo quien haya sido seleccionado mediante acto administrativo en firme por haber cumplido los requisitos y condiciones establecidos por el Gobierno para tal efecto.

Parágrafo. Mientras ello no ocurra los potenciales beneficiarios solo tendrán meras expectativas y NO derechos adquiridos.

SECCION II

Justicia y seguridad

Artículo 11. *Atención a la Población Desplazada por la Violencia*. Para continuar cumpliendo con la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, las entidades responsables de la atención integral a la población desplazada por la violencia del orden nacional, departamental, municipal y distrital, de que trata el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia.

Los gobernadores y alcaldes deben reportar mensualmente al Ministerio del Interior y de Justicia, la ejecución de las apropiaciones específicas del presupuesto de cada entidad territorial destinadas a la prevención y atención del desplazamiento forzado, de acuerdo con los procedimientos y características que para tal fin establezca dicho Ministerio.

Las entidades del orden nacional deben reportar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, en la oportunidad y condiciones que estos establezcan, la información relacionada con la ejecución presupuestal de estos recursos. Esta información debe remitirse al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que por su conducto se informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá falta grave.

Artículo 12. *Registro Unico Población Desplazada por la Violencia*. El Gobierno Nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, efectuará las acciones tendientes a mejorar la calidad del Registro Unico de Población Desplazada, según la información que provean las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, para lo cual tendrá un término de un (1) año y tendrá la obligación de mantener actualizado el registro.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a los miembros de las familias en situación de desplazamiento suministrar la información necesaria para su caracterización o actualización en el registro. La inclusión y actualización en el registro es indispensable para acceder a los programas definidos para la atención de la población desplazada.

Lo anterior, sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de tal función deben ejercer la Defensoría del Pueblo.

Artículo 13. Adiciónese el artículo 12 de la Ley 793 de 2002 con los siguientes parágrafos.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de las causales de inexistencia del acto o contrato a que se refiere el artículo 898 del Código de Comercio, la administradora de bienes incautados, con extinción de dominio o comiso, podrá ordenar su enajenación o disposición en cualquier tiempo. Para ello deberá adelantar procesos de selección y adjudicación, a través de subasta pública.

La administradora de bienes incautados con propósito de extinción de dominio o comiso, podrá ordenar su enajenación en cualquier tiempo. Estos procesos se adelantarán por las normas del derecho privado y mediante subasta pública del bien respectivo.

Parágrafo 2°. La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá realizar, con cargo a los recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado - FRISCO, los gastos que sean necesarios para la protección, administración, conservación y mantenimiento de los bienes a su cargo.

Parágrafo 3°. El pago de las obligaciones tributarias relacionadas con los bienes que administre la Dirección Nacional de Estupefacientes, que sean improductivos por no generar ingresos en razón a su situación o estado, se suspenderá hasta cuando ocurra alguno de los siguientes eventos:

a) La enajenación del bien o la generación de ingresos suficientes por razón de su uso;

b) La devolución al propietario en virtud de decisión judicial definitiva.

En los eventos previstos en los dos anteriores literales, una vez cese la suspensión, el contribuyente deberá sufragar el importe de los tributos no pagados durante la suspensión o acordar la forma de pago con la entidad correspondiente. En todo caso, tal pago o acuerdo será condición necesaria para la devolución del bien al propietario en el caso previsto en el literal b).

La suspensión del pago de tributos, de que aquí se trata, no impedirá la enajenación de los bienes, pero del producto de la venta se descontará y pagarán los tributos no pagados hasta la fecha de la enajenación, suma que se deducirá de lo que le devuelva al propietario.

Parágrafo 4°. La enajenación de los bienes sujetos a registro, se efectuará mediante acto administrativo el cual una vez inscrito en la oficina correspondiente constituirá título traslaticio de dominio suficiente.

Enajenado un bien incautado o decomisado, la entidad administradora mantendrá el producto de la enajenación en inversiones rentables en condiciones de mercado, de modo que al proferirse la sentencia de extinción de dominio, el producto de tal enajenación y sus rendimientos le serán entregados a quien resulte favorecido con la sentencia.

Artículo 14. *Extinción de dominio*. *Efectos*. En el evento en el que el operador judicial ordene la extinción de dominio a favor del patrimonio o del total de las acciones, cuotas o derechos que representen el capital de una sociedad, es entendido que tal acto comprende la extinción de sus bienes. Las deudas a cargo de la sociedad serán canceladas con el producto de la venta de dichos bienes.

Incautado un bien o una sociedad con propósito de extinción de dominio, todo contrato realizado sobre él, o sobre ella, se considera objeto ilícito salvo demostración en contrario.

Artículo 15. *Transferencia a entidades estatales de bienes administrados por la Dirección Nacional de Estupefaciente*. Los bienes materia de extinción de dominio definitiva que administre la Dirección Nacional de Estupefacientes y sean materia de enajenación a entidades públicas se entregarán, por la Dirección, libres de toda clase de gravámenes limitaciones y afectaciones al derecho de dominio, ocupación, posesión o cualquier forma de perturbación de la propiedad y a paz y salvo por conceptos de tributos y servicios públicos.

En consecuencia, la Dirección Nacional de Estupefacientes, recibido el bien o la sociedad, deberá en un plazo de 6 meses, revisar los negocios jurídicos que versen sobre la tenencia de bienes muebles e inmuebles que deba administrar. Efectuada la revisión, mediante la decisión motivada, podrá darlos por terminados unilateralmente cuando haya encontrado que en su celebración se vulneraron la Constitución o la ley, o cuando deba aplicarse lo dispuesto sobre el objeto ilícito de conformidad con el artículo 14 de la presente ley. Para estos efectos, deberá surtirse el procedimiento administrativo previsto en el Código Contencioso Administrativo, con audiencia de la persona con quien se celebró el negocio jurídico.

Artículo 16. *Capacitación y acompañamiento a Gobernadores y Alcaldes en materia de atención a la población desplazada*. De la capacitación y acompañamiento a Gobernadores y Alcaldes en materia de atención a la población desplazada el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Interior y de Justicia, en coordinación con Acción Social, implementará un programa de capacitación y acompañamiento en materia de derechos de la población desplazada y su inclusión en los planes Gobierno y Desarrollo dirigido a Gobernadores, Alcaldes, Asambleas y Concejos de todo el territorio Nacional.

De igual forma el Ministerio del Interior fortalecerá los mecanismos para que se conformen los Comités Municipales, Departamentales, y Distritales y formulen e implementen los planes integrales únicos, PIU, y así mismo implementen los indicadores de goce efectivo de derechos diseñados por Acción Social. El Ministerio de Interior insistirá en la obligatoriedad del cumplimiento de los mandatos legales y judiciales en materia de atención a la población desplazada.

Artículo 17. *Transferencia oferta a demanda*. Teniendo en cuenta la necesidad urgente de llegar a la cobertura universal en salud y que hoy faltan 7.5 millones de personas por afiliarse al Régimen Subsidiado en niveles 1, 2 y 3 del Sisbén y de acuerdo al compromiso Nacional y a la Ley 1122 de enero 9 de 2007, adiciónase al literal a) del numeral 1 del artículo 214 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 el siguiente inciso:

Los recursos de transformación de oferta a demanda del Sistema General de participación en salud se utilizarán en aumento de la cobertura hasta que se alcance la cobertura universal planteada en la Ley 1122 de enero 9 de 2007.

Este inciso rige para los años 2007, 2008, 2009.

Artículo 18. *Riesgos Profesionales y Protección al Cesante*. En términos de riesgos profesionales y protección al cesante, se aumentará la afiliación al sistema de riesgos profesionales y al número de empresas afiliadas a dicho sistema, al tiempo que se buscará aumentar la cobertura, en afiliación a pensiones. El Ministerio de la Protección Social podrá reglamentar la afiliación de grupos especiales como las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios del ICBF.

Artículo 19. *Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional*. Las personas con discapacidad cuya edad se ajuste a la que defina la regulación del Ministerio de la Protección Social y que podrá ser menor de 50 años, clasificadas en los Niveles I y II de Sisbén, calificadas con un porcentaje superior al 50 % de conformidad con el manual de calificación de invalidez, podrán acceder a los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Podrán ser beneficiarios de los subsidios para el aporte en pensión financiados con los recursos de la Subcuenta de Solidaridad las personas con discapacidad, clasificadas en los niveles I y II del Sisbén, siempre y cuando hayan cotizado al Sistema General de Pensiones mínimo 500 semanas o su equivalente en tiempo de servicio.

SECCION III

Desarrollo rural sostenible

Artículo 20. *Cesión de Participaciones Sociales por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural trasladará a los entes territoriales que previamente manifiesten el interés de adquirirlas, las participaciones sociales que tiene en los Fondos Ganaderos, Centrales de Abastos y Empresas del Fondo Emprender. Si esto no fuera posible y los estudios de mercado así lo aconsejen, deberá surtir los trámites de que tratan los artículos 11 de la Ley 226 de 1995 y 4° de la Ley 363 de 1997. Una vez agotado este trámite, si no se enajena la propiedad, el Ministerio debe trasladar, en un término de seis (6) meses contados a partir del procedimiento antes citado, la propiedad de su participación social a la entidad estatal que gestione los activos improductivos del Estado o promover su liquidación, si a ello hubiere lugar.

Artículo 21. *Fondo Agropecuario de Garantías FAG*. 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 22. El artículo 24 de la Ley 101 de 1993 quedará así:

"Artículo 24. *Asignación del Incentivo a la Capitalización Rural*. El Incentivo a la Capitalización Rural será asignado u otorgado en cada caso por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, a través de los intermediarios financieros, instituciones fiduciarias o cooperativas, promoviendo su democratización con el fin de garantizar el acceso de los pequeños productores. El beneficiario sólo podrá hacer efectivo el incentivo en las condiciones previstas en el documento expedido por Finagro, para lo cual este podrá realizar cuando a ello hubiere lugar y según lo dispuesto en este documento, evaluación, verificación de campo y seguimiento de control del plan de inversión realizado por Finagro o por el intermediario. El beneficiario perderá el incentivo si han sido insatisfactorias la evaluación, verificación de campo y seguimiento y control del plan de inversión, realizados por el intermediario o por Finagro.

Parágrafo. Cuando se presenten, en igualdad de condiciones, inscripciones para la elegibilidad de proyectos productivos que aspiren a recibir recursos del Incentivo a la Capitalización Rural, tendrán prelación aquellos que sean presentados por asociaciones de productores organizadas bajo cualquiera de las modalidades reguladas por las normas de la economía solidaria, o las cadenas productivas, o por alianzas estratégicas o que estén ubicados en aquellos departamentos con mayor porcentaje de población con NBI, conforme a la definición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

Artículo 23. *Fondo de Capital de Riesgo*. Adiciónese el siguiente texto al parágrafo 1º del artículo 10 de la Ley 1133 de abril de 2007:

De esta manera, se analizarán las responsabilidades con cargo al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), con el objetivo de determinar la existencia de recursos disponibles. En cada Ley Anual de Presupuesto, se determinará el monto de recursos a transferir al Fondo de Capital de Riesgo, de acuerdo con el monto disponible cada año en el FRISCO.

Dentro de los proyectos agroindustriales y de producción de Biocombustibles a financiar por el Fondo de Capital de Riesgo, tendrán prelación para la elegibilidad respectivas, los relacionados con el aprovechamiento de nuevos cultivos de materias primas destinadas a ser procesadas en plantas de fabricación de Biocombustibles ubicados en zonas o poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico, la violencia y el desplazamiento forzado, siempre y cuando el Gobierno Nacional determine y certifique que dichos cultivos y la empresa respectiva se ubicarán en una zona o población afectada por estos fenómenos.

Artículo 24. El artículo 4º de la Ley 69 de 1993 quedará así:

"Artículo 4°. *Seguro Agropecuario*. El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, establecerá el seguro agropecuario de acuerdo con las siguientes pautas.

a) El cálculo de la prima del seguro agropecuario se realizará teniendo en cuenta los mapas de riesgo agropecuario (probabilidad de ocurrencia o recurrencia de los eventos y vulnerabilidad de los cultivos), los cálculos actuariales y los estudios técnicos que se elaboren para el efecto;

b) El seguro será puesto en práctica de forma progresiva, según producciones, regiones y riesgos;

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

d) 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;

e) 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. Lo anterior, sin perjuicio de los deducibles que la ley admita y que la Superintendencia Financiera avale.

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 25. El inciso 1° del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, quedará así:

"Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero y dar cumplimiento a los objetivos previstos en el Contrato de Administración del Fondo. La Contribución será de dos centavos de dólar (US$0.02) más el cinco por ciento (5%) del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. Mientras el precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte se ubique entre un centavo de dólar (US$0.01) y un dólar con cincuenta centavos (US$1.50) se aplicará la fórmula anteriormente prevista para cuantificar el monto de la contribución. A partir del precio representativo por libra de café que se exporte de un dólar con cincuenta centavos (US$1.50), la contribución será siempre de nueve punto cinco centavos de dólar (US$0.095) por libra. En todo caso, la Contribución total no debe superar, para los años 2007 y 2008, seis centavos de dólar (US$0.06) y siete centavos de dólar (US$0.07) por libra exportada, respectivamente.

El recaudo correspondiente a la contribución cafetera prevista en el inciso anterior, que supere los seis centavos de dólar (US$0.06) por libra, se destinará exclusivamente a la función de estabilización del ingreso del caficultor.

La base para liquidar la transferencia cafetera de que trata el artículo 59 de la Ley 863 de 2003, no incluirá los dos centavos de dólar (US$0.02) por libra previstos en el inciso primero de este artículo, ni el excedente destinado exclusivamente a la estabilización del ingreso del caficultor.

Artículo 26. Modifícase los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994 los cuales se integran en adelante en un solo artículo con el siguiente texto:

"Establézcase un subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario necesario para su aprovechamiento, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y será otorgado, por una sola vez, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional.

El subsidio integral para la adquisición de tierras a que se refiere este artículo será administrado por el Incoder, ya sea directamente o mediante la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública, y será asignado, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas que se llevarán a cabo al menos una vez al año. Los aspirantes a obtener el subsidio integral deben identificar previamente el predio a adquirir y presentar la correspondiente solicitud, acompañada de la descripción del proyecto productivo agropecuario. El Incoder tendrá a su cargo la difusión de los respectivos reglamentos y asesorará, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos.

Parágrafo. Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios, siempre que hayan recibido de ellos la representación cuando se trate de adquisiciones en grupo, de alianzas productivas, de proyectos colectivos de interés regional o de integración de cooperativas de producción y podrán aportar recursos propios para la cofinanciación del subsidio.

Artículo 27. El artículo 31 de la Ley 160 de 1994, quedará así:

"Artículo 31. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;

b) Para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes;

c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

Parágrafo. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley".

Artículo 28. *Cuota de Fomento para la Agroindustria de la Palma de Aceite*. La cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite será de 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.

Artículo 29. *Unidad Agrícola Empresarial*. Constitúyase la unidad Agrícola empresarial, como un área de tierra a titular en zonas de baldíos, a las personas naturales o jurídicas que demuestren ante el Ministerio de Agricultura y Cría, la necesidad de dicha tierra para desarrollar en ella un proyecto que genere riqueza, empleo o protección medio am-

biental en la región, siempre y cuando se hayan adquirido previamente las mejoras y demás bienes a los actuales poseedores.

Artículo 30. *Excedentes financieros de las acciones públicas de Finagro y del Banco Agrario*. Por el término de cuatro (4) años, a partir del ejercicio con corte al 31 de diciembre de 2007, el ciento por ciento (100%) de las utilidades netas que en cada ejercicio liquide el fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y correspondan a las participaciones del capital de los accionistas públicos; así como ciento por ciento (100%) de los excedentes financieros que correspondan a la Nación con ocasión de las utilidades netas generadas por el Banco Agrario al momento de su distribución a los socios públicos, se destinarán a inversiones en el sector agropecuario priorizando para tal efecto la destinación de recursos al fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías FAG, a la modernización de las actividades financieras del Banco Agrario, creación y puesta en marcha de nuevas sucursales bancarias o no bancarias, formulación, desarrollo e implementación de apoyos directos compensatorios para los productores agropecuarios por las pérdidas sufridas con ocasión de las variaciones climáticas acentuadas, reestructuración de la cartera morosa de productores primarios, y afianzamiento de los programas de Banca de oportunidades y microcréditos rurales y para atender ICR y CIF.

SECCION IV

Desarrollo social

Artículo 31. *Instrumentos para la superación de la pobreza*. Las acciones del Sistema de Protección Social definido por la Ley 789 de 2002, diferentes a las contempladas en el Sistema de Seguridad Social Integral y la Formación para el Trabajo, se organizarán en el Sistema de Promoción Social, que incluye la Red para la Superación de la Pobreza Extrema y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El sistema comprende las acciones del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, la sociedad, la familia y los ciudadanos, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, en un marco de corresponsabilidad.

Para la oportuna y adecuada ejecución de los recursos que se asignen a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, a los órganos públicos que la conforman, les corresponde armonizar su actividad administrativa y financiera, con el fin de que sus programas y recursos se orienten al acceso preferente de la población en extrema pobreza.

Para tal efecto, se fortalecerá el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), como instancia encargada de coordinar las acciones de cooperación internacional; y las entidades suscribirán convenios con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, ajustarán los sistemas de información y remitirán al Departamento Nacional de Planeación, en los términos y condiciones que este señale, los avances de las metas físicas y financieras de tales programas. El Departamento Nacional de Planeación podrá establecer de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los mecanismos presupuestales y de gestión para que la asignación del gasto garantice el cumplimiento de las metas en función de las necesidades de la red durante cada vigencia.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, articulará los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización y certificación de competencias laborales. Igualmente, el Gobierno Nacional, para fortalecer la incorporación de la dimensión étnica en la atención y superación de la pobreza creará grupos especiales de gestión para la población afrocolombiana en dependencias como el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entre otras.

Artículo 32. *Evaluación de Directores o Gerentes de Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* Las Juntas Directivas de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud deben definir y evaluar el Plan de Gestión para ser ejecutado por el Director o Gerente durante el período para el cual fue designado. Dicho Plan contendrá entre otras las metas de gestión y resultados relacionados con la viabilidad financiera, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios y las metas y compromisos incluidos en convenios suscritos con la Nación o la entidad territorial si los hubiere. La evaluación insatisfactoria de dichos planes será causal de retiro del servicio del Director o Gerente para lo cual la Junta Directiva deberá solicitar al nominador y con carácter obligatorio para este la remoción del Gerente o Director aun sin terminar su período. La designación de un nuevo Gerente o Director se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, para el tiempo faltante conforme a los períodos institucionales fijados en dicho archivo.

Artículo 33. *Organización de redes*. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios de salud, las entidades territoriales que no han consolidado los procesos de organización de redes para el logro de los propósitos señalados en el artículo 54 de la Ley 715 de 2001, y para garantizar la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas y de la red, tendrán un plazo máximo de un año, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para viabilizar y adoptar el Plan de organización de la red de prestadores de servicios de salud previo concepto del Ministerio de la Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

Para el efecto, el Gobierno Nacional continuará con el programa de reorganización, rediseño y modernización de redes de prestación de servicios de salud, siempre y cuando la evaluación del mismo sea satisfactoria y los ajustes propuestos estén orientados a la modernización y reorganización efectiva de las redes. Igualmente las instituciones financieras podrán conceder créditos a las entidades territoriales y a las empresas sociales del Estado, en condiciones favorables, las cuales se mantendrán siempre y cuando los beneficiarios cumplan con los indicadores de seguimiento y evaluación establecidos en el programa.

Artículo 34. *Asignación de recursos a las universidades públicas*. Las instituciones de educación superior contarán con un período de dos años de transición para que puedan efectuar los respectivos ajustes institucionales en sus estructuras financieras y de costos.

Artículo 35. *Reforzamiento estructural IPS públicas*. Amplíase por cuatro años más el plazo para las acciones de reforzamiento estructural señalado en el artículo 54 de la Ley 715 de 2001.

Parágrafo 1°. El literal c) del 2 de la Ley 647 de 2001 quedará así:

c) *Afiliados*. Unicamente podrá tener como afiliado a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores, y a las personas que al término de su relación laboral con la respectiva universidad se encuentre afiliado al sistema universitario de salud y adquiera el derecho a su pensión o jubilación. Se garantiza el principio de libre afiliación y la afiliación se concederá equivalente para los fines del tránsito del sistema general de la Ley 100 de 1993 al sistema propio de las universidades o viceversa, sin que sean permitidas afiliaciones simultáneas.

Artículo 36. *Ajuste de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud*. Las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud que a 31 de diciembre de 2006 no demuestren condiciones de sostenibilidad financiera entre los gastos comprometidos y los ingresos recaudados, deben desarrollar las acciones necesarias para garantizar su equilibrio financiero.

Lo anterior deberá realizarse en un proceso de transición que garantice su sostenibilidad de acuerdo con las condiciones, plazos, criterios, procedimientos e incentivos que establezca el Gobierno Nacional.

Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en los convenios suscritos en el marco del Programa de Reorganización, Rediseño, y Modernización de Redes.

Artículo 37. *Saneamiento de deudas*. Las deudas vigentes con personal docente y administrativo, por concepto de salarios y prestaciones sociales financiadas con recursos del situado fiscal y/o del Sistema General de Participaciones, podrán ser pagadas por las Entidades Territo-

riales, siempre y cuando estén debidamente soportadas, y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional.

La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, subsidiariamente, concurrirá con recursos adicionales para cubrir el monto que resulte del cruce de cuentas entre las deudas de las entidades territoriales y la Nación. En caso de no ser posible efectuar 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, en las dos vigencias fiscales subsiguientes.

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

Artículo 38. *Saneamiento del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional*. La Nación es responsable del pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional y como tal deberá asumir el saneamiento del mismo.

Artículo 39. *Normalización de pasivos pensionales*. Los mecanismos de normalización de pasivos pensionales previstos en las Leyes 550 de 1999 y 1116 de 2006 y desarrollados por el Gobierno Nacional mediante decretos reglamentarios, podrán ser implementados de manera voluntaria por todos los empleadores públicos y privados que tengan a su cargo pasivos pensionales.

Artículo 40. *Vinculación laboral por períodos inferiores a un mes*. Los trabajadores clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, cuya vinculación laboral se pacte con una persona natural por días o por periodos inferiores a un mes, sólo estarán obligados a afiliarse y a cotizar al Sistema de la Protección Social, de acuerdo con las siguientes reglas:

Afiliación: La afiliación se surtirá a través del Formulario Unico de Afiliación Electrónica que para el efecto diseñe y ponga en operación el Ministerio de la Protección Social, en el cual, además de los datos generales del aportante y del trabajador se deberá incluir con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se prestará el servicio y la afiliación obligatoria al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el Sistema General de Riesgos Profesionales y a un Sistema de Ahorro Programado.

1. Ingreso Base de Cotización: El pago de la cotización se realizará sobre el ingreso percibido por el trabajador, correspondiente al número de días por el que se le hubiere contratado, y que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario.

2. Pago del aporte: El pago de los aportes sólo podrá realizarse mediante el procedimiento establecido por el Ministerio de la Protección Social, para la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. La cotización para todos los subsistemas se harán mes anticipado, utilizando para ello las mismas fechas establecidas para el pago de aportes parafiscales asociados a la nómina.

3. Informe se novedades: Las novedades que afecten la afiliación se registrarán también de manera electrónica y solo producirán efectos a partir del mes siguiente a aquel en que se hubieren registrado.

4. Valor de aportes: Los aportes se realizarán para cada Subsistema de la Protección Social, por parte del empleador, sin que ello implique contribución del trabajador, así:

Sistema General de Seguridad Social en Salud: El trabajador podrá seleccionar libremente si se afilia al régimen contributivo de salud o al régimen subsidiado. En el primer evento, deberá junto con su empleador realizar los aportes señalados en la ley para este régimen, cuyo ingreso base de cotización no podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual. Si opta por afiliarse al régimen subsidiado, en el cual contará con prioridad, el aporte será realizado:

a) Exclusivamente por el empleador, y equivaldrá al 8.5% del ingreso base de cotización, que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario, con destino a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía. Fosyga;

b) Sistema General de Riesgos Profesionales: De conformidad con la legislación vigente sobre la materia, el empleador procederá a afiliar a sus trabajadores a la Administradora de Riesgos Profesionales de su elección, asumiendo la totalidad del aporte correspondiente a la clase de riesgo de la actividad que cumple el trabajador;

c) Ahorro programado: El empleador deberá efectuar un aporte equivalente al 12% del ingreso del trabajador, que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario. Las administradoras de fondos de cesantías están facultadas para administrar el fondo de ahorro programado obligatorio de que trata el presente artículo, constituido por las cuentas individuales de los trabajadores, que contarán con el mismo régimen tributario otorgado a los fondos de pensiones. El Ministerio de la Protección Social definirá los mecanismos de afiliación al ahorro programado, las características de las cuentas, las causas, forma y periodicidad en las que se podrán realizar retiros, junto con los otros aspectos que se estimen necesarios.

Artículo 41. *Derechos salariales, prestacionales y de escalafón de docentes*. Los derechos salariales, prestacionales y de escalafón reconocidos por resolución a los educadores que mediante concurso se hayan vinculado o se vinculen al ejercicio de la profesión docente en los términos del Decreto 1278 de 2002 se les mantendrá vigentes mientras se produce el proceso de asimilación que ordena el numeral 7 del numeral 111.2 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2° del Decreto 1278 de 2002.

Artículo 42. *Bonificación de docentes*. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional establecerá una partida anual del Presupuesto para el pago de la bonificación para los docentes y directivos docentes pensionados que se retiren voluntariamente del servicio. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente.

Artículo 43. *Hospital Universitario - Universidad Nacional*. En los presupuestos de las vigencias fiscales del 2008 - 2010 del Ministerio de Educación Nacional, se incluirán los recursos para el Hospital Universitario de la Universidad Nacional.

Artículo 44. *Plan Decenal*. Con el fin de fortalecer la planeación educativa en las regiones, los departamentos, distritos y municipios, articularán y armonizarán sus Planes de Desarrollo en materia educativa, con lo dispuesto en el Plan Decenal de Educación 2006 - 2015 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010.

Artículo 45. Adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 20 de la Ley 1122 de enero 9 de 2007 que dice así:

Parágrafo 2°. Las fundaciones sin ánimo de lucro que prestaron servicios como parte de la red hospitalaria pública, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 podrán tener las mismas consideraciones contempladas en el presente artículo. El Gobierno Nacional reglamentara esta materia.

Artículo 46. *Saneamiento de cartera*. Los recursos provenientes del FAEP y del ECAT de que tratan los artículos 12 y 43 de la Ley 1122 de 2007, también podrán ser utilizados para la cancelación a la IPS de cuentas por cobrar por servicios de salud prestados a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda con anterioridad al 31 de diciembre de 2005, teniendo en cuenta los criterios de priorización, verificación, soporte y conciliación que determine el Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo. Con el fin de cumplir con lo establecido en el presente artículo, se deberán realizar las actividades presupuestales que sean necesarios.

Artículo 47. *Calificación de invalidez*. En desarrollo de lo establecido en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificada por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, el Ministerio de la Protección Social diseñará, organizará, unificará y pondrá en funcionamiento el procedimiento y los mecanismos técnicos y la forma en la cual se llevará a cabo la determinación y calificación de la pérdida de capacidad laboral, la calificación del grado de invalidez y el origen de las contingencias en primera oportunidad para entidades que en la actualidad deban adelantar dicha labor, así como la revisión del estado de invalidez, de que trata el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Para el efecto reestructurará la o las entidades estatales que en la actualidad califican en primera oportunidad.

Artículo 48. *Recursos Etesa - Régimen Subsidiado*. Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por Etesa a las entidades territoriales, que no estén asignados por ley a pensiones, funcionamiento e investigación, a partir de 2009 se destinarán a financiar el régimen subsidiado por lo menos en el 25% o en el porcentaje que a dicha fecha se esté asignando, si este es mayor. Durante las vigencias 2007 y 2008, se mantendrán como mínimo, en pesos constantes, el monto de estos recursos asignados al régimen subsidiado en la vigencia 2006.

Artículo 49. *Tasa Compensada - Findeter*. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, sin Animo de Lucro, de Alta Complejidad y debidamente acreditadas, podrán acceder a créditos de tasa compensada a través de Findeter, con exclusividad para renovación tecnológica.

Artículo 50. *Metas del Mileno*. Las Entidades Territoriales incluirán en sus Planes de Desarrollo las metas del milenio a las que se ha comprometido la Nación, así como las acciones concretas que acometan para su consecución dentro de sus respectivas competencias.

SECCION V

Infraestructura y energía sostenible

TRANSPORTE

Artículo 51. *Recursos peajes*. Los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes de vías de la red troncal nacional no concesionadas, se invertirán en la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la vía objeto del peaje, y cuando ésta cumpla con todos los estándares técnicos requeridos, deben destinarse para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías de la red troncal nacional.

Artículo 52. *Gestión vial departamental*. En desarrollo del Programa de Gestión Vial Departamental, los Departamentos podrán acceder al financiamiento con recursos de crédito, a nombre propio y con la garantía de la Nación, cuando a ello hubiere lugar, para la gestión de la red vial a su cargo.

En aquellos departamentos donde las alternativas de conectividad sean diferentes al modo carretero, los recursos de crédito podrán ser asignados a proyectos en otros modos de transporte, siempre y cuando cumplan con los requisitos técnicos bajo los cuales se estructure el programa.

Las entidades territoriales accederán a dicho programa conforme a la reglamentación del Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional garantizará a todos los departamentos el acceso a dicho programa en condiciones de equidad, así no posean suficiente capacidad de endeudamiento, conforme a la reglamentación que para tal efecto se expida.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá financiar la construcción y mantenimiento de vías terciarias de los departamentos.

Artículo 53. *De la adquisición de inmuebles*. El precio de adquisición de los inmuebles que requiera la Nación y las entidades territoriales para la ejecución de los proyectos de infraestructura vial previstos en esta ley, y otros de utilidad pública e interés social de acuerdo con lo dispuesto el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995 y las normas que lo reglamenten.

La nación y las entidades territoriales deberán adquirir los inmuebles que sean necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, de tal forma que se cuente con la zona de carretera necesaria para la debida instalación de la infraestructura de losa servicios públicos domiciliarios. Si el Proyecto de infraestructura vial contempla la modificación de vías existentes, el valor del traslado de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios que se requiera, se deberá incluir como costo del proyecto.

Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si, transcurridos treinta (30) días hábiles después de realizada la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria. La indemnización que decrete el juez, comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el último avalúo catastral del inmueble.

No obstante lo anterior, durante el proceso de expropiación y siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la entidad correspondiente lleguen a un acuerdo para la enajenación voluntaria, caso en el cual se pondrá fin al proceso. En este caso, el precio de adquisición será el valor comercial a que se refiere el primer inciso del presente artículo.

Artículo 54. *Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo*. El Gobierno Nacional continuará cofinanciando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá, Cali, Area Metropolitana del Valle de Aburrá, Area Metropolitana de Bucaramanga, Area Metropolitana de Centro Occidente, Area Metropolitana de Barranquilla, Cartagena, Soacha y Cúcuta, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos.

El Gobierno Nacional propenderá, en conjunto con el sector privado, por conseguir los recursos para la construcción de los proyectos de infraestructura analizará las condiciones particulares y los esfuerzos fiscales locales que permitan impulsar los sistemas estratégicos de transporte públicos (SETP) de Ibagué, Pasto, Popayán, Neiva, Armenia, Santa Marta, Manizales, Montería, Valledupar, Villavicencio, Buenaventura y Sincelejo.

Parágrafo 1°. Teniendo en cuenta el impacto en el desarrollo económico, social, cultural y urbanísticos de los sistemas de transporte masivos en las ciudades donde se desarrollan, el Gobierno Nacional podrá ampliar los convenios cofinanciados suscritos con el fin de aumentar la cobertura de estos de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo 2°. Los sistemas deben propender por una operación segura, con el menor riesgo de accidentes. Para ello los entes gestores deben en conjunto con el Fondo de Prevención Vial desarrollar programas que alcancen este objetivo, con su adecuada difusión e información.

Artículo 55. *Sistema de recaudo*. Los sistemas de transporte que sean cofinanciados con recursos de la Nación, adoptarán un sistema de recaudo centralizado que integre los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, utilizando mecanismos que lo permitan y preferiblemente el sistema de pago electrónico.

Para efectos del presente artículo, se entiende como subsistema de transporte complementario el sistema de transporte público colectivo que atiende la demanda de transporte colectivo que no cubre el sistema de transporte masivo. Así mismo, se entiende como recaudo centralizado aquel sistema mediante el cual se recaudan los dineros provenientes de la tarifa del servicio de transporte en un patrimonio autónomo o en cualquier otro sistema de administración de recursos.

Parágrafo 1°. Mediante el sistema de recaudo centralizado el municipio en el cual se desarrolle el sistema de transporte podrá captar recursos de la tarifa del subsistema de transporte complementario, para la reducción de la sobreoferta de transporte. Dicha sobreoferta se determinará técnicamente mediante el análisis de la oferta y demanda.

Parágrafo 2°. En ningún caso los operadores o empresas de transporte ni sus vinculados económicos, entendidos como tales los que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos 450 a 452 del Estatuto Tributario, podrán participar en la administración de los recursos recaudados bajo este concepto. La autoridad competente cancelará las habilitaciones correspondientes a las empresas que no se integren al sistema de recaudo centralizado.

Artículo 56. *Estudios de tráfico atraído*. El Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), adelantará estudios de tráfico atraído en la red primaria de carreteras que haga parte de los corredores de integración de los países vecinos.

Artículo 57. *Zonas de difícil acceso*. Para todos los efectos legales, las zonas de difícil acceso son aquellas regiones certificadas por el Ministerio de Transporte, indistintamente si comprenden la parte rural o urbana.

Artículo 58. *Carreteras democráticas*. En términos de infraestructura Vial, el Gobierno Nacional evaluará la factibilidad técnica, legal y

financiera de la implementación de ciclorrutas en la red vial Nacional, incluyendo en la red concesionada y por concesionar. El Gobierno Nacional deberá presentar antes de terminar el presente período de Gobierno, un Plan Decenal para la implementación de ciclorrutas.

Artículo 59. *Concesión obras de infraestructura*. Toda concesión de obras de infraestructura otorgada por la Nación deberá tener previamente establecidos por la Entidad Estatal responsable los siguientes requisitos: información suficiente para garantizar la transparencia y objetividad del contrato de concesión, identificación de riesgos y mecanismos precisos para la solución de conflictos.

Artículo 60. *Expansión portuaria*. Las ciudades con puertos marítimos o fluviales en cuyas áreas contiguas, los suelos se hayan destinado para Vivienda de Interés Social en los Planes de Ordenamiento Territorial y a la fecha no se haya cumplido con este fin, dichos suelos se podrán utilizar como zonas de expansión portuaria siempre y cuando mantengan su vocación de puertos marítimos o fluviales.

Artículo 61. *Conservación y mantenimiento vías secundarias y terciarias*. Autorízase al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte y el Departamento de Planeación Nacional, adelantar en forma inmediata una vez entre en vigencia esta ley, realizar los estudios tendientes para gravar las concesiones con un porcentaje que garantice el financiamiento para la conservación y mantenimiento de las vías secundarias y terciarias, cuya longitud se acerca a los 90.000 kilómetros y que son vías alimentadoras de los grandes ejes viales.

COMUNICACIONES

Artículo 62. *Convergencia en el sector de telecomunicaciones*. El Gobierno Nacional, establecerá y adoptará las condiciones para que la convergencia tecnológica de redes y servicios sea incorporada en el sector de telecomunicaciones de Colombia. Dichas condiciones se sujetarán a los siguientes principios rectores:

a) Utilización del espectro electromagnético: La administración y el aprovechamiento eficiente del espectro electromagnético y la correspondiente atribución de frecuencias, las cuales no necesariamente estarán asociadas a un servicio específico, podrá tener en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales de telecomunicaciones, así como a los reglamentos y la política en escenarios convergentes que expida el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones, como ente rector del sector de telecomunicaciones en Colombia;

b) Título Habilitante: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, reglamentará el procedimiento, condiciones y requisitos para obtener una concesión con la cual se pueda prestar mediante licencia única, diferentes servicios de telecomunicaciones, con excepción de la radiodifusión sonora y la televisión.

Parágrafo 1°. La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones será la entidad competente para expedir el marco regulatorio aplicable a todas las redes y al mercado de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de la radiodifusión sonora y la televisión, de tal manera que se oriente hacia una regulación por mercados relevantes y esté acorde con las necesidades de los usuarios, los postulados de la sociedad de la información y la convergencia tecnológica de las redes y los servicios de telecomunicaciones.

Parágrafo 2°. Para acelerar y asegurar el acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en todos los servicios de telecomunicaciones incluidos la radiodifusión sonora y la televisión, los propietarios de la infraestructura (postes, ductos y torres) de los servicios públicos domiciliarios, deberán permitir su uso sin ningún tipo de limitación para la instalación, uso y explotación de redes o servicios de telecomunicaciones, siempre y cuando esto no afecte el adecuado mantenimiento de dicha infraestructura ni la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones o la Comisión de Regulación de Energía y Gas, según el caso, determinarán las condiciones de uso de la infraestructura.

Para efectos de lo anterior, las comisiones mencionadas contarán con un término de seis (6) meses, para adecuar la reglamentación que sobre la materia existe en la actualidad.

Parágrafo 3°. Las emisoras comunitarias podrán pautar publicidad política en tiempo electoral, en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos.

Artículo 63. *Fondo de Comunicaciones*. El Gobierno Nacional, a través del Fondo de Comunicaciones, continuará impulsando la expansión de las tecnologías de información y comunicaciones, así como el servicio postal en regiones del país donde no estén disponibles, a través del desarrollo de una política integral de acceso y servicio universal, según criterios de eficiencia, neutralidad tecnológica, no discriminación y accesibilidad. Adicionalmente, el Fondo de Comunicaciones, en coordinación con otras entidades públicas o privadas, promoverá la generación de contenidos y aplicaciones de Tecnologías de Información y Comunicaciones y destinará recursos para el fomento del aprovechamiento y uso de estas tecnologías por parte de la población de menores ingresos

Artículo 64. *Servicios de franquicia*. El Fondo de Comunicaciones transferirá al operador oficial de los servicios de franquicia postal y telegráfica que preste a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, los recursos necesarios para cubrir el importe de los costos en que haya incurrido para su prestación.

Los costos antes mencionados en ningún caso limitarán el normal desarrollo de los planes y proyectos financiados por el Fondo.

El operador postal y telegráfico oficial expedirá a la entidad destinataria del servicio el respectivo paz y salvo tan pronto como reciba los recursos.

SECTOR MINAS Y ENERGIA

Artículo 65. *Energía social*. El Ministerio de Minas y Energía continuará administrando el Fondo de Energía Social como un sistema especial de cuentas, con el objeto de cubrir, a partir de 2007, hasta cuarenta y seis pesos ($46) por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menor desarrollo y en zonas subnormales urbanas definidas por el Gobierno Nacional. No se beneficiarán de este Fondo los usuarios no regulados.

A este Fondo ingresarán los recursos para cubrir hasta el valor señalado, los cuales provendrán del ochenta por ciento (80%) de las rentas de cogestión calculadas por el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales - ASIC como producto de las exportaciones de energía eléctrica.

Parágrafo 1°. El valor cubierto se reajustará anualmente con el índice de Precios al Consumidor certificado por el Dane.

Parágrafo 2°. Los comercializadores indicarán el menor valor de la energía en la factura de cobro correspondiente al período siguiente a aquel en que reciban efectivamente las sumas giradas por el Fondo de Energía Social y en proporción a las mismas.

Parágrafo 3°. La cantidad de demanda de energía total cubierta por este Fondo no excederá del ocho por ciento (8%) del total de la demanda de energía en el sistema interconectado nacional. Este porcentaje dependerá de la cantidad de recursos disponibles.

Parágrafo 4°. El Fondo expira con el agotamiento de las rentas de congestión.

Parágrafo 5°. En todo caso, los recursos del Fondo se consideran inversión social, en los términos de la Constitución Política y normas orgánicas de presupuesto.

Artículo 66. *Sistema General de Precios de Combustibles*. Se podrán financiar, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, los subsidios a la gasolina motor y combustibles diésel. Mientras culmina el desmonte de estos subsidios en la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, seguirán siendo financiados con cargo a los recursos de la Nación, en desarrollo de la política para implementar un sistema general de precios que reconozca la realidad de los precios internacionales de estos combustibles.

Parágrafo. Autorizar la venta libre de combustibles en las zonas fronterizas de difícil acceso.

Artículo 67. *Sistema de Información Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo*. Para realizar un eficiente control sobre los agentes encargados de la provisión de combustibles líquidos, se crea el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo. En este sistema se deben registrar todos los agentes que hagan parte de la cadena, como requisito para obtener el permiso de operación.

El Ministerio de Minas y Energía fijará los procedimientos, términos y condiciones para la puesta en marcha del sistema, así como el otorgamiento, renovación y cancelación del permiso a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. La Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo es la definida con exactitud en la Ley 812 de 2003.

Artículo 68. *Servicio domiciliario de gas licuado.* Dentro del termino de doce (12) meses siguientes a las expedición de esta ley. La Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, adoptará los cambios necesarios en la regulación para que la remuneración asociada a la reposición y el mantenimiento de los cilindros de Gas licuados de petróleo y de los tanques estacionarios utilizados para el servicio público domiciliarios sea incorporado en la tarifa, introduciendo además un esquema de responsabilidad de marca en cilindros de propiedad de los distribuidores que haga posible identificar el prestador del servicio público de Gas licuado de petróleo que deberá responder por la ciudad y seguridad del combustible distribuido.

El margen de seguridad de que trata el artículo 23 de la Ley 689 de 2001 se eliminará a partir del 31 de diciembre de 2010. A partir de la entrada en vigencia de la regulación prevista en el inciso anterior, el margen de seguridad de que trata el artículo 23 de la Ley 689 de 2001 se destinará a la financiación de las actividades necesarias para la implementación del cambio de esquema, con sujeción a la reglamentación que para efecto expida la CREG.

Artículo 69. *Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural*. La cuota de fomento de gas natural a que se refiere el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 887 de 2004, será del 3% sobre el valor de la tarifa que se cobre por el gas objeto del transporte, efectivamente realizado. A partir del 1° de enero de 2008 el Fondo será administrado por el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 70. *Distribución de Energía Eléctrica Sistema Interconectado Nacional*. El Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, adoptarán los mecanismos que permitan realizar el balance de cuentas y giro de recursos entre empresas distribuidoras de energía eléctrica que presten el servicio en la misma área de distribución.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, definirá "área de distribución".

Artículo 71. *Servicio de Energía Eléctrica en Zonas No Interconectadas*. El Ministerio de Minas y Energía diseñará esquemas sostenibles de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. Para este propósito, podrá establecer áreas de servicio exclusivo para todas las actividades involucradas en el servicio de energía eléctrica.

Adicionalmente, en las Zonas No Interconectadas la contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, no se aplicará a usuarios no residenciales y a usuarios no regulados.

El Gobierno Nacional establecerá una metodología de estratificación exclusiva para el servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas.

Parágrafo. Para el otorgamiento de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, se pueden tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios en estas zonas, el costo de prestación del servicio y el nivel de consumo.

Artículo 72. *Fortalecimiento del IPSE*. Con el objeto de buscar una óptima consecución de las metas del Gobierno Nacional en la problemática de las Zonas No Interconectadas (ZNI) se fortalecerá el Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) como una entidad especializada en la estructuración e interventoría de proyectos de energización de las ZNI, administración de la información energética, desarrollo e implementación de soluciones energéticas, como energías renovables y/o limpias, desarrollo de programas de uso racional de la energía, consecución de recursos de cooperación internacional para cofinanciación de proyectos energéticos, transferencia de tecnologías y desarrollo de una gestión efectiva de la normatividad y regulación aplicable a las ZNI, para actuar anticipada y proactivamente ante los diferentes entes u organismos encargados de legislar, reglamentar y promulgar actos administrativos. Los proyectos de las ZNI serán viabilizados por el IPSE.

Parágrafo. Con el propósito de aumentar la cobertura de energía eléctrica de las Zonas No Interconectadas mediante el aprovechamiento de la oferta de energía eléctrica de proyectos desarrollados por países fronterizos, facúltese a los Operadores de Red de los departamentos fronterizos para adelantar las transacciones de energía pertinentes con los Operadores de Red de las entidades territoriales vecinas. Estas transacciones deben tener en cuenta los lineamientos impartidos por el Ministerio de Minas y Energía y deben respetar las condiciones de las Transacciones Internacionales de Energía definidas por las entidades regulatorias competentes.

Artículo 73. El artículo 18 de la Ley 143 de 1994 quedará así:

"Artículo 18. *Generación de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional*. Compete al Ministerio de Minas y Energía definir los planes de expansión de la generación y de la red de interconexión y fijar criterios para orientar el planeamiento de la transmisión y la distribución.

Los planes de generación y de interconexión serán de referencia y buscarán optimizar el balance de los recursos energéticos para la satisfacción de la demanda nacional de electricidad, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Energético Nacional.

Parágrafo 1°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, desarrollará el marco regulatorio que incentive la inversión en expansión de la capacidad de generación y transmisión del sistema interconectado por parte de inversionistas estratégicos. En concordancia con lo anterior, la CREG establecerá esquemas que promuevan la entrada de nueva capacidad de generación y transmisión.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para garantizar el abastecimiento y confiabilidad en el sistema de energía eléctrica del país y sólo asumirá los riesgos inherentes a la construcción y explotación de los proyectos de generación y transmisión cuando no se logre la incorporación de inversionistas estratégicos. Lo anterior, siempre y cuando los proyectos sean sostenibles financiera y fiscalmente de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 74. *Normalización de redes*. Durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo adiciónese un peso ($1) por kilovatio hora transportado para ser fuente de financiación del Programa de Normalización de Redes - PRONE, creado mediante la Ley 812 de 2003.

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 este artículo sea incorporada a la tarifa del servicio de energía eléctrica.

Artículo 75. *Recurso Fazni*. Los recursos que se capten mediante el Fazni serán invertidos por la entidad encargada para la planificación y el desarrollo de las Zonas No Interconectadas.

Artículo 76. *Fondo de estabilización de precios de los combustibles*. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tendrá como función atenuar

en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Los recursos necesarios para la constitución de este Fondo provendrán de la transferencia de parte de los recursos ahorrados por Ecopetrol S. A., a que hace referencia el artículo sobre el "Fondo de Estabilización Petrolera" de la presente ley.

La operatividad y funcionamiento de dicho Fondo se adelantará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, y en todo caso se sujetará a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto".

Artículo 77. *Sistema Eléctrico Nacional*. Manténgase la vigencia del artículo 62 de la Ley 812 de 2003 y tómese para los efectos del presente artículo, como municipio interconectado al Sistema Eléctrico Nacional aquel que haya sido beneficiado por este Sistema Energético en su cabecera municipal.

Artículo 78. *Servicio de gas combustible en el sur del país*. El nivel de calidad de vida de la población del sur del país medida a través de los principales indicadores de bienestar, es menor al promedio nacional.

Esta consideración invita a pensar en alternativas de fomento al desarrollo de la región, y es allí donde cobra valor la idea de llevar a los departamentos de Cauca y Nariño el servicio de gas combustible. Este energético se ha convertido en una alternativa importante en la sustitución de fuentes de mayor costo como el gas propano y la gasolina.

Por lo anterior se hace necesaria la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 la opción de llevar dicho combustible mediante el sistema de gas comprimido u otro sistema a la región.

SECCION VI

Desarrollo empresarial

Artículo 79. *Cuentas de Ahorro de Bajo Monto*. Con el fin de estimular el acceso de la población de escasos recursos a instrumentos de ahorro, los establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera podrán ofrecer cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto que se ajusten a los requisitos de cuantía, saldos, movimientos, comisiones y demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos, no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

Artículo 80. *Personería jurídica y adscripción*. En desarrollo del Programa para la Consolidación de la intervención económica del Estado, adscríbase la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores, a la que se refiere el Título Segundo del Capítulo Tercero de la Ley 43 de 1990, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De igual manera, dótese de personería jurídica a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 81. El numeral 6 del artículo 23 de la Ley 590 de 2000, modificado por el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 905 de 2004 quedará así:

"6) Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme organizará o participará en fondos de capital de riesgo y capital semilla y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, buscando atender regionalmente a las empresas y, cuando haya lugar, priorizando proyectos ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como mujeres cabeza de hogar, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas".

Artículo 82. *Adición al objeto de Fomipyme*. El artículo 17 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 12 de la Ley 905 de 2004 quedará así:

Artículo 17. *Del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y Medianas Empresas, Fomipyme.* Créase el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas - Fomipyme-, como una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, manejada por el encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es:

1. Financiar programas, proyectos y actividades para el desarrollo empresarial y tecnológico de las MIPYMES, a través de la banca pública de desarrollo.

2. aplicar instrumentos no financieros dirigidos al fomento y promoción de las Mipymes, mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades.

3. Ser soporte de la política de desarrollo empresarial, productivo, comercial, tecnológico y de innovación, mediante la asignación de recursos a los programas de apoyo a las Mipymes que adelante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y

4. Asegurar la promoción y desarrollo de proyectos que incentiven la vinculación de la empresa privada en iniciativas que garanticen a los trabajadores la cobertura de sus necesidades básicas. Del mismo modo, incentivar en los trabajadores de la empresa privada y pública, el consumo de bienes y servicios, principales y complementarios, con origen en el sector productivo y/o sector comercial Mipyme, y que respondan a necesidades básicas tales como alimentación, salud, educación, vestuario y vivienda.

Artículo 83. *Políticas Mipyme*. Los literales b) y e) del artículo 1° de la Ley 590 de 1990 quedarán así:

b) Estimular la promoción y formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, mypimes, además de asegurar la promoción y desarrollo de proyectos que garanticen la demanda de bienes y servicios con origen en este sector productivo y/o comercial.

e) Promover la permanente formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas favorables al desarrollo de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como incentivar y asegurar la promoción y desarrollo de proyectos que garanticen el acceso a los bienes y servicios que respondan a las necesidades básicas de la población.

Artículo 84. El artículo 2° de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 2° de la Ley 905 de 2004 quedará así:

Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, incluidas las famiempresas, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda conjuntamente a los siguientes parámetros:

1. Número de trabajadores permanentes.

2. Valor de las ventas brutas anuales y/o activos totales.

El Gobierno Nacional reglamentará los rangos que aplicarán para las diferentes categorías empresariales, a saber: Microempresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas.

Parágrafo. Los estímulos, beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer.

Artículo 85. *Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.* Créase una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos que ocasione su funcionamiento e inversión, la cual estará a cargo de las personas naturales o jurídicas y los servicios sometidos a su control, inspección y vigilancia que se encuentran señalados en el artículo 4° del Decreto-ley 356 de 1994. Para efectos de la contribución, entiéndase por hecho generador el ejercicio de la actividad e industria de los servicios de vigilancia y seguridad privada que personas naturales y jurídicas desarrollen en el territorio nacional, en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ser dichos terceros personas jurídicas de derecho público o privado o personas naturales. Igualmente deberán pagar esta contribución los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público y las personas naturales que

en forma remunerada presten servicios de asesoría, consultoría o investigación en seguridad privada. La base gravable está constituida por el capital declarado o aportes sociales declarados por los sujetos pasivos de la contribución con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. La tarifa será del 1.5% sobre el capital.

Para las escuelas de capacitación la base gravable está constituida por los ingresos declarados por los sujetos pasivos de la contribución con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 0.4% sobre el total de ingresos.

Para los departamentos de seguridad, servicios comunitarios y servicios especiales la base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, reportada a la Superintendencia con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 2% sobre el total declarado.

Para las empresas que ejerzan la actividad de arrendamiento de vehículos blindados la base gravable serán los ingresos que se perciban por concepto de dicha actividad y la tarifa se establece en el 1%.

Parágrafo. Dótese de personería jurídica a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Artículo 86. *Convenios Colciencias-Sena*. El Sena y Colciencias celebrarán convenios ínteradministrativos tendientes a financiar actividades de ciencias, tecnología e innovación, tales convenios serán financiados con al menos la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre la movilidad de que trata el artículo 16 de la Ley 344/96

Artículo 87. *Corredores turísticos seguros*. Las rutas terrestres hacia los sitios declarados por la Unesco como Patrimonio Mundial de la Humanidad tendrán un Sistema de Seguridad y Vigilancia Especial y en forma permanente que aseguren la movilidad encaminadas a estos destinos turísticos de impacto mundial. El Gobierno Nacional garantizará el cumplimiento de este artículo.

SECCION VII

Desarrollo urbano y política ambiental

SECTOR DESARROLLO URBANO

Artículo 88. *Planes de Ordenamiento y Programas de Vivienda de Interés Social*. En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamente la urbanización de suelos urbano sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, rotacionales o institucionales, se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social (VIS) o de interés prioritario (VIP), los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen determinarán dichos porcentajes, los cuales no podrán ser inferiores a los que a continuación se determinen.

MUNICIPIOS Y DISTRITOS	PORCENTAJE DE SUELO SOBRE AREA UTIL DEL PLAN PARCIAL O DEL PROYECTO URBANISTICO.			
	Suelo de expansión Urbana		Suelo Urbanizable en el perímetro Urbano	
	VIS	**VIP**	**VIS**	**VIP**
Con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, conforme los criterios previstos en el parágrafo 1° del artículo 91 de la Ley 388 de1997.	25%	15%	25%	15%

En los planes parciales correspondientes o en las licencias de urbanización, según sea el caso, se determinará la localización y las condiciones para el desarrollo de las áreas útiles tendientes al cumplimiento de algunos de los porcentajes expresados. No obstante, el reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad o para permitir su desarrollo a través de los bancos inmobiliarios o los fondos que creen los municipios y distritos con destino al desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario.

En todo caso, las zonas o áreas correspondientes sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda y deberán desarrollarse de conformidad con ese uso de sus propietarios, o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiera determinado la utilidad pública correspondiente.

Parágrafo. Los porcentajes mínimos de que trata este artículo, aun cuando no se hayan incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, son de obligatorio cumplimiento y se aplicarán a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Artículo 89. *Macroproyectos de interés social nacional*. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuyan al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.

Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial. Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos.

Se declaran de utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural, en donde el Gobierno Nacional adelante o participe en macroproyectos de interés social nacional para el desarrollo de los programas, obras y proyectos de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Facúltese a las entidades del orden nacional para adquirir, mediante enajenación voluntaria, inmuebles de propiedad privada o del patrimonio de entidades de derecho público y para adelantar procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa que estén destinados al desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional.

Para la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán percibir derechos de participación del fideicomiso. El Gobierno Nacional definirá las condiciones generales de tales contratos.

El Gobierno Nacional realizará los ajustes pertinentes a la estructura administrativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la adecuada ejecución de estos macroproyectos, sin que ello implique incremento en las apropiaciones presupuestales.

Artículo **90.** *Procedimiento para Planes Parciales.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adopción de los planes parciales relacionados con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, solamente se requerirán los trámites previstos en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997 y en el parágrafo 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999.

En todo caso, la oficina de planeación, una vez radicada la solicitud de determinantes para la formulación del plan parcial, podrá solicitar a las demás dependencias de la administración que se pronuncien sobre

los aspectos que deben tenerse en cuenta para su formulación. Igualmente, deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales sobre los aspectos que se determinen en el reglamento, con base en los cuales se adelantará la concertación de que trata el parágrafo 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999, la cual se limitará a verificar que el proyecto de plan parcial cumpla con las determinantes definidas en la respuesta a la consulta previa.

Parágrafo 1°. La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto en que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito, a la nueva reglamentación.

Parágrafo 2°. Los proyectos de planes parciales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no tengan concepto de viabilidad, culminarán su trámite de acuerdo con las normas vigentes al iniciarse el trámite correspondiente. Los que cuenten con concepto de viabilidad y concertación ambiental se expedirán en un término no superior a 10 días a partir del vencimiento de los términos previstos para la concertación ambiental.

Artículo 91. *Desarrollo de Programas y/o Proyectos de Renovación Urbana*. Las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil.

Artículo 92. Adiciónese el artículo 3º del Decreto-ley 555 de 2003 con el siguiente numeral:

12. Ejecutar los recursos y desarrollar las actividades necesarias para la habilitación de suelos urbanizados y el desarrollo de Macroproyectos de Interés Nacional de que trata el artículo 65 de la presente ley.

SECTOR VIVIENDA

Artículo 93. Definición de Vivienda de Interés Social. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción. El valor máximo de una vivienda de interés social será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm).

Parágrafo. Para efectos de la focalización de los subsidios del Estado, se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm).

Artículo 94. *Ahorro programado con evaluación crediticia previa*. El Gobierno Nacional podrá reglamentar el otorgamiento de los incentivos para las entidades debidamente autorizadas que ofrezcan cuentas de ahorro programado con destino a la adquisición de vivienda, que vinculen de manera efectiva el ahorro con el crédito y señalará las condiciones correspondientes.

Parágrafo. En los programas de vivienda de Interés Social no se exigirá la cuota de ahorro programado para los hogares que tengan ingresos menores a dos salarios mínimos.

Artículo 95. *Vivienda hogares bajos ingresos*. Las autoridades estatales que tengan incidencia sobre la financiación de vivienda deben estudiar y evaluar el actual sistema de financiación de vivienda, identificando las restricciones que limitan el acceso de los hogares de bajos ingresos a una vivienda digna, teniendo en consideración, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Las condiciones macroeconómicas vigentes en relación con las existentes cuando se expidió la Ley 546 de 1999.

2. Las condiciones definidas para las operaciones de crédito vinculadas al programa de Banca de las Oportunidades.

3. El impacto de los topes a las tasas de interés y de otras condiciones financieras de los créditos de vivienda sobre la accesibilidad de los hogares de bajos ingresos al sistema de financiación de vivienda y su sostenibilidad en el tiempo, con especial énfasis en aquellos hogares vinculados al mercado informal de trabajo.

Con base en lo anterior, las autoridades a que se refiere el presente artículo, expedirán en el término de 6 meses, la normativa tendiente a superar esas limitaciones.

Artículo 96. *Ejecución proyectos vivienda de interés social*. Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, y a fin de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, sólo podrán invertir recursos en vivienda de interés social prioritario.

La anterior limitación no se aplicará en el caso de inversiones en Macroproyectos de interés social nacional, en Programas de Subsidio Familiar de Vivienda en especie y en proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana.

Artículo 97. *Habilitación legal de títulos*. Los hogares que hayan sido beneficiados con el Subsidio Familiar de Vivienda que otorgó el Fondo Nacional de Vivienda bajo la modalidad de habilitación legal de títulos, no quedarán inhabilitados para acceder a un subsidio para mejorar la vivienda localizada en el predio titulado.

Artículo 98. *Coberturas del Fondo de Reserva para la estabilización de Cartera Hipotecaria*. Con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda, y sin perjuicio de las coberturas vigentes otorgadas con fundamento en el artículo 49 de la Ley 546 de 1999, el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, con cargo a los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, las coberturas de riesgo en las condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Se tendrán como ingresos del Fondo, en adición a lo previsto por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999 el costo o prima que cobre el Banco de la República por ofrecer las coberturas de que trata el presente artículo.

Artículo 99. *Libranzas para créditos de vivienda de interés social*. Lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 920 de 2004, también aplicará en el caso de las sumas que se adeuden a los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, por concepto de vivienda de interés Social, y Educación.

Artículo 100. *Transferencias de inmuebles para VIS*. Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así como los órganos autónomos e independientes, podrán transferir a título gratuito a Fonvivienda o a las entidades públicas que desarrollan programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o Distrital, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con vocación para construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional y sin perjuicio de lo establecido en los Planes de ordenamiento territorial, previa presentación de una propuesta que contenga el objeto y término de proyecto a desarrollar, así como su viabilidad técnica, jurídica y financiera.

Los subsidios para vivienda de interés social que adjudique Fonvivienda o las entidades públicas que desarrollen programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o Distrital, se otorgarán entre los postulantes para el plan que se esté adjudicando, con sujeción a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad.

Parágrafo 1°. Exceptúese del deber consagrado en el presente artículo a las sociedades de economía mixta y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuando se trate de los bienes que este reciba en virtud de los dispuesto en la Ley 7ª de 1979.

Parágrafo 2°. El representante legal o quien haga sus veces y la junta directiva de la respectiva entidad pública podrá en desarrollo de su autonomía administrativa y financiera disponer de los inmuebles destinado a los proyectos que hayan sido archivados, declarados no viables y/o suspendidos indefinidamente, enajenándolos, dándolos en dación en pago, permutándolos, grabándolos o ejerciendo cualquier otra actividad que se derive del derecho de dominio.

SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

Artículo 101. *Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento*. Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo.

El Gobierno Nacional señalará la metodología para definir el nivel de compromisos a que se refiere el inciso anterior.

Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. Las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán ejecutar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico en cumplimiento y/o desarrollo de los planes de que trata el presente artículo, indistintamente de las fuentes de financiación de los mismos.

Artículo 102. *De las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico*. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico, financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser entregadas como aportes a Municipios a Empresas de Servicios Públicos bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que las modifiquen o sustituyan. En ningún caso se configurará detrimento patrimonial o situación similar cuando la Corporación Autónoma Regional, realice este tipo de aportes.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios, con excepción de inversiones que hayan realizado las CAR con anterioridad a la expedición de esta ley.

Artículo 103. *Distribución de los recursos de inversiones regionales en agua y saneamiento.* Los recursos de cofinanciación de la Nación para las inversiones regionales en agua y saneamiento y el desarrollo empresarial del sector, se distribuirán entre los departamentos teniendo en cuenta los siguientes criterios de equidad regional:

i) Población por atender en acueducto y alcantarillado urbano;

ii) Población por atender en acueducto y alcantarillado rural;

iii) Población con Necesidades Básicas Insatisfechas;

iv) La menor capacidad de endeudamiento de los departamentos, y

v) Balance con los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías, recibidos por los municipios y el departamento para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Para la identificación y selección de proyectos se realizarán audiencias públicas de carácter consultivo.

Artículo 104. *Recursos destinados a audiencias públicas de agua potable y saneamiento básico*. Establécese en la suma de $1.000.000.000.000 el monto de los recursos destinados a audiencias públicas para agua potable y saneamiento básico, suma que se distribuirá conforme a lo establecido en el artículo anterior. Para tal efecto, el Gobierno Nacional ajustará el Plan de Inversiones de que trata el artículo 7°, sin que ello implique incremento en su monto ni afecte las partidas calificadas como regionalizables.

400.000 millones de pesos adicionales se destinarán a nuevos proyectos que presentarán las entidades territoriales de acuerdo con criterios de equidad y racionalización que defina el ministerio de Medio Ambiente y desarrollo territorial.

Artículo 105. *Ventanilla Unica de Agua y Saneamiento*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el competente para recibir y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación a través del mecanismo de "Ventanilla Única".

Artículo 106. Adiciónese el numeral 34 al artículo 79 de la Ley 142 de 1994:

"34. Sin perjuicio de las funciones que asigna la Ley a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, y para efectos de la suspensión de los alcaldes a que se refiere el artículo 99.4 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, informará al Presidente y a los Gobernadores sobre los casos de negligencia o de infracción en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios y de indebida ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector".

Artículo 107. *Compromiso de recursos en la toma de posesión de prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*. En el evento de toma de posesión de una empresa de Servicios Públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se mantendrán los compromisos en cuanto al giro de recursos para subsidios a la demanda por parte de la entidad territorial. La ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a inversión en infraestructura de estos servicios, se concretará en obras y proyectos establecidos en el Plan de Inversiones que se defina para la prestación del servicio.

Artículo 108. El numeral 73.15 de la Ley 142 de 1994, quedará así:

"73.15. Determinar cuándo una empresa oficial, pública o un municipio que presta en forma directa los servicios no cumple los criterios e indicadores de eficiencia que determine y ordenar al municipio la entrega de la prestación de los servicios a un tercero".

Artículo 109. *Subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Artículo 110. *Giro de los recursos del Sistema General de Participaciones sector Agua Potable*. Giro de los recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deberá girar los recursos del Sistema General de Participación con destinación para el sector de agua potable y saneamiento básico directamente al prestador o prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo o a los esquemas fiduciarios que se prevean para el manejo de estos recursos, siempre y cuando el Municipio así lo solicite y en los montos que este señale.

Lo anterior aplica en los casos en que el Municipio haya vinculado a uno o varios prestadores para prestar uno o varios servicios públicos domiciliarios del sector y/o en los casos en que exista un convenio firmado entre el municipio y el prestador para la asignación de subsidios al Fondo de Solidaridad y redistribución de ingresos.

Los Municipios que soliciten recursos de apoyo de la Nación o de los Departamentos deberán asegurar la transferencia de recursos para subsidios a la demanda o para inversión con cargo a los recursos del SGP, con el fin de garantizar el equilibrio al mecanismo que para el efecto se prevea. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 111. *Acceso a rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencias*. Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Créase el incentivo para la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo será pagado al municipio donde se ubique el relleno sanitario por el prestador de esta actividad de disposición final y su tarifa será de 0.23% del smmlv por tonelada dispuesta.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del incentivo en la tarifa del usuario

final del servicio de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario.

Parágrafo. En aquellos casos en que el relleno sanitario se ubique en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá equitativamente entre estos municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente.

Artículo 112. *Financiación Megaproyecto río Bogotá*. Los recursos provenientes del recaudo del porcentaje ambiental o de la sobretasa ambiental al impuesto predial, de que trata el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se destinarán exclusivamente a la financiación y/o cofinanciación del megaproyecto denominado río Bogotá, cualquiera sea el área de influencia de la cuenca en que se realice la inversión y siempre que se encaminen a mitigar los impactos negativos de las aguas residuales sobre la misma y prioritariamente a la cuenca media del río Bogotá.

Artículo 113. *Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mantendrá el Fondo Empresarial, creado por la Ley 812 de 2003, a través de un patrimonio autónomo.

El Fondo Empresarial podrá apoyar pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y, en general, de aquellos a los cuales se les terminen los contratos de trabajo, mediante la celebración de convenios con las empresas objeto de toma de posesión con fines liquidatorios -etapa de administración temporal y en liquidación. Así mismo, podrá apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo económico, técnico y logístico a la Superintendencia y a la Empresa objeto de toma de posesión.

Parágrafo. Si en algún momento las Comisiones de Regulación o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tuvieren excedentes, deberán transferirlos al Fondo Empresarial de que trata el presente artículo. Así mismo, a este Fondo ingresarán las multas que imponga la Superintendencia de Servicios Públicos dentro del ejercicio de sus funciones.

Artículo 114. *Tarifas para Hogares Comunitarios*. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar y sustitutos serán considerados estrato (1) uno. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de este artículo.

Artículo 115. *Obligación de suministrar información*. Todas las personas que presten servicios públicos domiciliarios, están en la obligación de suministrar la información que se requiera para efectos de ejercer un verdadero control social de los servicios públicos domiciliarios. El término máximo para la entrega de la información no será superior a quince (15) días.

Están legitimados para la exigencia de información el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los Comités de Desarrollo y Control Social, los Vocales de Control y los Usuarios.

Artículo 116. *Sanciones y procedimientos en servicios públicos.* Las empresas deberán establecer condiciones uniformes del contrato, las sanciones pecuniarias que impondrán a los usuarios o suscriptores por el incumplimiento de las obligaciones que el contrato de prestación de servicios impone, de conformidad con la ley. Así mismo, en el contrato, la empresa determinará la manera de establecer la cuantía de las sanciones y el procedimiento para su imposición. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con las garantías propias del debido proceso.

SECTOR AMBIENTE

Artículo 117. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

"Artículo 111. *Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales*. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la participación opcional de la sociedad civil y de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando corresponda.

Parágrafo. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.

Artículo 118. Adiciónase los siguientes parágrafos al artículo 42 de la Ley 99 de 1993:

"Parágrafo 2°. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y monitoreo, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

Parágrafo 3°. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Para cubrir gastos de implementación y monitoreo, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos".

Artículo 119. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

"Parágrafo 2°. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:

a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;

b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;

c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a y b, se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidas en el instrumento de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Para cubrir gastos de implementación y monitoreo, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo primero 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".

Artículo 120. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 88 de la Ley 99 de 1993:

"Parágrafo 2°. El Fonam tendrá una subcuenta denominada "Restauración de daño ambiental" para el manejo de los recursos a que se refiere el numeral 7 del artículo 90 de la Ley 99 de 1993, así como de los recursos que por donación o a cualquier título reciba. Tales recursos se destinarán exclusivamente a la financiación de proyectos de inversión y obras de recuperación, rehabilitación y restauración de ecosistemas o áreas afectadas por contaminación o daños ambientales".

Artículo 121. El parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006, quedará así:

"Parágrafo 2°. El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la

población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión".

Artículo 122. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 42 de la Ley 344 de 1996.

Parágrafo 1°. El Consejo Regional Ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial, formulará y adoptará el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, que obrará como instrumento orientador de los planes de desarrollo regionales, departamentales, metropolitanos, distritales y municipales, y será determinante de los planes de ordenamiento de las entidades territoriales con jurisdicción en la ecoregión estratégica de la Sierra Nevada de Santa Marta, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo 2°. El Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta tomará en cuenta las particularidades de los territorios indígenas y los acuerdos que se suscriban entre las autoridades indígenas y las entidades estatales para su formulación. Este plan deberá ser formulado en los siguientes 18 meses a la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional realizará el estudio de tierras de los resguardos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en el marco de las políticas del Incoder, para determinar las necesidades de ampliación y los mecanismos para atender las mismas.

Artículo 123. *Cuencas Amazonia y Orinoquia*. El parágrafo único del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

Parágrafo. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de 1.5% del valor total de la ejecución del proyecto para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica y las cuencas de la Amazonia y Orinoquia.

El propietario del proyecto deberá invertir este 1.5% de la siguiente forma: 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determine en la licencia ambiental del proyecto y 0.5% para proyectos destinados a la conservación y protección de la cuenca hidrográfica de la Amazonia y Orinoquia, específicamente en la áreas que pertenecen jurisdiccionalmente a las Corporaciones Ambientales de la Amazonia y Orinoquia. En ambos casos, los recursos provenientes de este 1.5% serán administrados directamente por el propietario del proyecto a través de entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad con experiencia en la región, tales como ONG y organizaciones indígenas.

La inversión en las cuencas hidrográficas de la Amazonia y Orinoquia ordenada en el inciso anterior deberá ser aprobada por la respectiva Corporación previamente al inicio de las actividades licenciadas.

SECCION VIII

Desarrollo territorial y grupos étnicos

Artículo 124. *Información para la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y para la preparación de informes de gestión*. Los alcaldes y gobernadores, antes del 15 de diciembre del último año de su respectivo período de Gobierno, entregarán a los nuevos mandatarios la información necesaria para efectos de la formulación del nuevo Plan de Desarrollo y la presentación de los informes que requieran las entidades competentes.

Artículo 125. *Plan integral de largo plazo para la población negra, palenquera, afrocolombiana y raizal*. Se dará continuidad al proceso adelantado para la formulación del Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra, Palenquera, Afrocolombiana y Raizal, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 57 de la Ley 70 de 1993 y del Conpes 3310 de 2004. El Gobierno Nacional hará gestiones, para que a través de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, se estructure un proyecto que garantice la participación a nivel regional, de tal manera que se incorporen las visiones y particularidades etnoculturales de las comunidades negras, palenqueras, afrocolombianas y raizales.

El Gobierno Nacional adelantará las gestiones tendientes a obtener los recursos de la banca multilateral y cooperación internacional con el propósito de desarrollar lo contemplado en el inciso anterior. Así mismo, incluirá los recursos pertinentes en las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo. Para la vigencia presupuestal de 2008 y las siguientes de este Plan de Desarrollo se realizarán acciones afirmativas en los programas de gasto, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Para efecto de lo previsto en este artículo y para la ejecución del plan integral de largo plazo para la población negra afrocolombiana, palanquera y raizal, el Gobierno Nacional incluirá los recursos pertinentes en la leyes anuales del Presupuesto General de la Nación de conformidad con las normas establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Adicionalmente el Gobierno Nacional gestionará los recursos de la banca multilateral y cooperación e internacional, con el propósito de desarrollar el contenido del presente artículo.

Artículo 126. *Gasto social en entidades territoriales*. Las entidades territoriales deben hacer público en forma permanente el nombre de los beneficiarios de proyectos sociales que sean financiados con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, en los términos que fije el Gobierno Nacional.

Artículo 127. *Plan integral de corto y mediano plazo para la población indígena Nukak Makúk*. Se dará inicio a la formulación de un plan integral de corto y mediano plazo para la comunidad indígena Nukak Makúk, debido a la situación de desplazamiento y crisis humanitaria en que se encuentra encaminándolo a desarrollar las principales acciones prioritarias y urgentes:

a) Garantizar la prestación de servicios de salud a los grupos Nukak, a través de los puestos localizados en las localidades de Mocuare, Tomachipan, Arawato, Santa Rosa y Cerro Cocuy para lo cual se debe realizar la asignación de personal médico necesario acompañada de la inversión en infraestructura y dotación;

b) Implementar estrategias que apunten a garantizar la seguridad alimentaria de estas comunidades a través de apoyo logístico y técnico para adelantar tareas de agricultura y de la instauración de programas de recuperación nutricional para la población;

c) Garantizar mediante un programa integral al interior de su territorio el retorno de los miembros de los grupos desplazados a su espacio original es decir el medio río Guaviare, laguna Pavón.

La Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de la Protección Social y la Dirección de Etnocultura y fomento regional del Ministerio de la Cultura, coordinarán la elaboración del Plan Integral conjuntamente con la oficina de Planeación de la Secretaría de Salud departamental y las oficinas de planeación de los municipios de San José. El retorno Acción Social de la Presidencia, dos representantes de los Nukak Makú y tres representantes a la Cámara (dos por el departamento del Guaviare y la representante por las Comunidades Indígenas), para que formulen los programas y proyectos sociales que mitiguen la problemática de la única tribu nómada en el mundo.

El Gobierno Nacional adelantará las gestiones tendientes a obtener los recursos de la banca multilateral y cooperación internacional con el propósito de adelantar y desarrollar lo contemplado en el inciso anterior.

SECCION IX

Regalías

Artículo 128. *Destinación recursos Fondo Nacional de Regalías*. Los recursos que se apropien en cada vigencia fiscal al Fondo Nacional de Regalías, correspondiente al parágrafo 3° del artículo 1° de la Ley 141 de 1994, serán destinados principalmente a proyectos de inversión en el río Magdalena para la recuperación del canal navegable y atención de inundaciones en el Bajo Magdalena a través de Cormagdalena y de

las entidades territoriales ribereñas; prevención y atención de desastres naturales o situaciones de calamidad pública a nivel nacional y en especial para la región de la Mojana; y para el sector educativo a programas de ampliación de cobertura, atención a la población de los estratos más pobres.

Artículo 129. *Ejecución de recursos de regalías por órganos públicos*. Cuando a solicitud de la entidad territorial beneficiaria, el Consejo Asesor de Regalías -FNR designe como ejecutor de los proyectos aprobados, a una entidad del orden nacional que haga parte del presupuesto general de la Nación, dichos proyectos se podrán ejecutar mediante la celebración de un convenio interadministrativo entre el FNR y la entidad designada, con base en el cual se efectuarán las correspondientes operaciones presupuestales.

Artículo 130. *Administración de recursos de agua potable y saneamiento básico*. Los recursos destinados por la Nación, departamentos, distritos, municipios y autoridades ambientales al sector de agua potable y saneamiento básico, podrán ser girados a cuentas conjuntas, negocios fiduciarios y, en general, a cualquier mecanismo de administración de recursos constituido por la Nación, las entidades territoriales y/o las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, siempre y cuando medie autorización expresa del representante legal de la respectiva entidad.

Artículo 131. *Operaciones presupuestales sobre saldos de apropiación*. En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 756 de 2002, el Gobierno Nacional efectuará las operaciones presupuestales a que haya lugar en el presupuesto del Fondo Nacional de Regalías, con el fin de distribuir los saldos de apropiación presupuestal a que se refiere dicha norma.

Artículo 132. *Coberturas mínimas*. Las coberturas a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, serán las determinadas en el presente Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar las metas propuestas en cada uno de los sectores.

Parágrafo. Cuando las entidades territoriales hayan ampliado con las coberturas establecidas en la ley, podrán utilizar los recursos de regalías para financiar otro sector como proyectos productivos -recreacionales-deportivos y otros.

Artículo 133. *Asignación y ejecución de recursos*. En la asignación y ejecución de recursos provenientes de regalías y compensaciones y del Fondo Nacional de Regalías, las entidades territoriales beneficiarias deben adoptar y ejecutar las disposiciones y procedimientos que en ejercicio de sus funciones para la correcta utilización de los recursos, a que hacen referencia los artículos 10 y 5° de las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, respectivamente, expida el Departamento Nacional de Planeación.

Cuando una entidad territorial beneficiaria de los recursos de regalías y compensaciones y de las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías o de recursos en depósito en el mismo Fondo, sea objeto de la medida de suspensión de giros, no podrá contratar, comprometer u ordenar el gasto con cargo a las apropiaciones financiadas con dichos recursos hasta tanto dicha suspensión sea levantada.

SECCION X

Inversiones y finanzas públicas

Artículo 134. *Equidad regional*. El Gobierno Nacional propenderá por la equidad regional en la distribución de los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional, de tal manera que en su asignación se tenga en cuenta, además de criterios contemplados en la Ley 152 de 1994, el esfuerzo fiscal de cada entidad territorial, la menor renta por habitante respecto del promedio nacional y la caracterización y topologías territoriales, de tal manera que la programación presupuestal del gasto de inversión se realice en la forma más general y equitativa posible. Para los efectos previstos en el presente artículo las rentas corresponden a las regalías directas y a los recursos propios de la entidad territorial, sin incluir los recursos del sistema general de participaciones.

Artículo 135. *Prioridad presupuestal*. Los órganos públicos del orden nacional encargados de las políticas sociales, ejecutarán sus respectivos presupuestos, dando prioridad a la atención de la población desplazada por la violencia y a la población en extrema pobreza identificada por la Red para la Superación de la Extrema Pobreza, de acuerdo con los lineamientos definidos por el Gobierno Nacional.

Para tales efectos reportarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, con el detalle y la periodicidad que estos establezcan, la información relacionada con la ejecución presupuestal de dichos recursos.

Artículo 136. *Obligaciones territoriales*. Las inversiones realizadas con recursos propios de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada, debidamente certificadas por las autoridades competentes, se tendrán como parte de pago proporcional de sus obligaciones con los fondos de cofinanciación administrados por Findeter.

Artículo 137. *Seguimiento presupuestal*. Los órganos públicos ejecutores de proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación, para efectos de la programación y seguimiento presupuestal, deben reportar al Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con los procedimientos y metodología que este defina para el efecto, la información que permita identificar los recursos invertidos por programa en cada departamento.

Artículo 138. *Fondo de Solidaridad Pensional*. Los recursos aportados por la Nación a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, con destino a la atención de programas alimentarios de la tercera edad, se realizarán en cumplimiento de lo previsto en el literal c) del numeral 2 del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 8° de la Ley 797 de 2003, y podrán ejecutarse a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

Artículo 139. *Fondo de Programas Especiales para la Paz*. En el Fondo de Programas Especiales para la Paz se constituirán las Subcuentas de "Programas para la Desmovilización" y "Programas de Reincorporación a la Vida Civil", en las cuales la ordenación del gasto, además de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 368 de 1997, podrá ser delegada en otros funcionarios del nivel directivo, de conformidad con las normas orgánicas del presupuesto.

Artículo 140. *Inversión recursos de capitalizaciones*. Inversiones del el 10% del producto bruto de la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, con exclusión de las correspondientes a las entidades financieras, se invertirá, por parte del Gobierno, en la ejecución de proyectos de desarrollo regional en la misma entidad territorial, departamental o distrital en la cual está ubicada la actividad de la empresa cuyas acciones se enajenen.

Parágrafo. Los proyectos que se van a desarrollar con estos recursos deben estar dirigidos al mejoramiento de la competitividad, saneamiento básico y estabilización de zonas vulnerables del ente territorial donde está ubicada la actividad de la empresa cuyas acciones se enajenan, y su priorización debe ser producto de la concertación entre el Bloque regional parlamentario del departamento y la Comisión Regional de Competitividad.

Artículo 141. *Proyectos por viabilizar*. El Gobierno Nacional acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos del Anexo que, aún cuando no están incluidos en el presente Plan Nacional de Inversiones, sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones, y para seguir avanzando en las metas de la agenda interna y la Visión Colombia Segundo Centenario, para su posterior inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional - BPIN. Algunos de estos proyectos se financiarán con cargo al crédito de US$1.000 millones a que hace referencia esta ley:

DEPARTAMENTO DE CORDOBA

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en los departamentos de Córdoba y Sucre, el cual se relaciona a continuación:

Estudio, diseño y construcción de la vía que del municipio de **Sahagún,** conduce al municipio de la **Unión de Sucre,** pasando por los corregimientos de las **Llanadas y Sabaneta.** Valor 15 mil millones de pesos.

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en el departamento de Córdoba el cual se relaciona a continuación:

Estudio, diseño y construcción de la línea de agua potable Cereté-Sahagún, para abastecer de agua potable permanente al municipio de Sahagún. Valor: $18.000.000.000 (dieciocho mil millones de pesos).

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en el departamento de Córdoba el cual se relaciona a continuación:

Estudio, diseño y construcción de la vía que del municipio de **Planeta Rica,** conduce al corregimiento de **Pica Pica,** en el municipio de **Montelíbano,** pasando por **Vereda Punta Verde, Vereda Medio Rancho, Corregemiento Marañonal, Vereda Guarica, Vereda Santa Rosa, Vereda Nuevo Paraíso, Corregimiento Centro Alegre, Vereda Pueblo Rico, Corregimiento Campo Bello.** Valor 20 mil millones de pesos.

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en el departamento de Córdoba el cual se relaciona a continuación:

Estudio diseño y construcción de un puente sobre el **Río San Jorge,** en la vía que comunica al municipio de **Ayapel,** con el municipio de **Pueblo Nuevo, y el municipio de Buenavista, en el corregimiento de Nueva Esperanza, municipio de Pueblo Nuevo, departamento de Córdoba.** Valor 4 mil millones de pesos.

Doble calzada **Cereté-Lorica.**

Transversal **Lorica-Moñitos** vía corregimiento de las **Flores.**

Vía **Ciegánaga de Oro-Arache-Chima-Tuchin.**

Proyectos de electrificación y pavimentación de las vías:

Municipio de Sahagún-corregimiento Santiago Abajo.

Municipio Sahagún-corregimiento Quebrada del Medio.

Municipio de los Córdobas-corregimiento Barranquillita.

Municipio de los Córdobas-corregimiento San Rafael.

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

1. Construcción del coliseo polideportivo en el Instituto Agrícola del municipio de San Jerónimo.

2. Construcción del Bulevard en la zona urbana municipio de San Jerónimo.

3. Construcción y dotación del centro de atención integral al discapacitado en el municipio de Marinilla tercera etapa.

4. Pavimentación de la vía Nariño - La Quiebra en una extensión de 20 kilómetros.

5. Rectificación y pavimentación del anillo vial turístico -San Jerónimo - Sopetrán.

6. Puente de Occidente - Santa Fe de Antioquia.

7. Construcción de la variante Santa Fe de Antioquia vía al mar o carretera de Urabá del Pasto Real hasta conectar con la vía al mar.

8. Pavimentación de la vía Liborina - Sabanalarga.

9. Apertura y pavimentación de la vía Boquerón de Toyo - Abriaquí.

10. Mantenimiento de la vía Liborina - San Diego - San José de la Montaña.

11. Mantenimiento y construcción de la carretera Sevilla - Quirimará Rodeo - puente de es río Cauca, municipio de Ebejico.

12. Mantenimiento de la carretera Llano de San José de Heliconia al corregimiento de la Clara de Ebejico.

13. Pavimentación de San José del Nus - Caracolí.

14. Pavimentación de Primavera - Anorí.

15. Pavimentación de San José de la Montaña - Toledo.

16. Pavimentación de la troncal a la costa - Briceño - 20 km.

17. Pavimentación de la variante en el municipio de San Rafael.

18. Terminar anillo vial Tarso Pueblorrico - Jericó.

19. En Ministerio de la Protección la construcción del Centro Médico en Sucre - Olaya.

20. Construcción de la vía en doble calzada por la regional entre Solla y Niquia en una longitud de cuatro kilometros y un costo de 16.016 millones de pesos.

21. Municipio de Itagüí.

- Zanjón Santa Catalina.

- Terminación caño aguas negras Marandúa.

- Vía regional costado occidental (Autopista Sur).

Municipio de Bello.

- Intercambio vial de Soya, entre los municipios de Medellín y Bello.

Municipio de San Carlos (vías terciarias).

- Apertura de la vía Vallejuejo- La Rápida.

- Mantenimiento mecánico y rutinario de la vía Juanes-Samaná-Puente Arkansas.

- Mantenimiento mecánico y rutinario de la vía San Carlos - Vallejuelo- Palmichal.

- Ampliacion, rectificación y pavimentación de la vía San Carlos - Granada.

Doble calzada Medellín Urabá.

Puerto Berrío - Bolombolo (Corredor).

Yondó - La Virgen - La Y.

Troncal de la Paz (Zaragoza - Vegachí).

DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO

1. Incluir en las siguientes vías secundarias del departamento del Atlántico.

a) Galapa - Tubará

b) Aguas Vivas - Piojó - Hibacharo - Palmar de Candelaria Cordialidad

c) Cien Pesos - Tablas - Repelón

d) Santa Lucía - Carretera Oriental

e) Cordialidad - Pital de Megua

f) La Peña - Aguada de Pablo

g) Leña Gallego - Manatí

h) Acceso a puerto Caimán

i) Tubará- Bajo de La Habana

j) Puente sobre el río Magdalena

k) Sede Hospital de Soledad

l) Prolongación vía 40.

2. Construcción del tanque de agua potable en el Barrio Siete (7) de Abril de la ciudad de Barranquilla.

3. Construcción de 2 espolones en el corregimiento de Pradomar, en el municipio de Puerto Colombia.

- Conversión del muelle de Puerto Colombia en un gran espolón y recuperación de su superficie.

- Construcción de seis espolones en las playas de los municipios de Tubará, Juan de Acosto y Piojó en el departamento del Atlántico.

- Construcción de una nueva planta física para el Hospital Juan Domínguez Romero del municipio de Soledad en el departamento del Atlántico.

- Priorícese en Sabanalarga, Atlántico, programas de saneamiento básico y relleno sanitario, agua y alcantarillado.

- Construcción puente vehicular sobre la calle 30 en la vía Calamar - Barranquilla (Avenida aeropuerto con la intersección de la entrada al municipio de Soledad). PR 77 + 650 RUTA 2516.

DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS

1. Construcción del alcantarillado del municipio de Leticia con posibilidades de construirlo por fases. - **Valor** $ **30.000 mil millones de pesos.**

2. Sistemas de acueductos menores agua potable a comunidades ribera río Amazonas - área de influencia municipio Leticia.- **Valor $ 3.500 mil millones de pesos.**

3. Sistemas de acueductos menores agua potable - comunidades ribera - río Amazonas y Loretoyaco - área de influencia municipio de Puerto Nariño. -**Valor $ 1.000 mil millones de pesos.**

4. Construcción de pavimento en concreto hidráulico de la calle 18B entre carreras 5ª y 10ª en el municipio - departamento del Amazonas.- **Valor $ 290.819.018,00 millones de pesos.**

5. Construcción de pavimento en concreto hidráulico de la calle 17 entre carreras 5ª y 10ª en el municipio - departamento del Amazonas.- **Valor $ 347.129.413,00 millones de pesos.**

6. Construcción de la vía en concreto en la carretera 6ª avenida internacional desde la calle 12 vía de acceso al Barrio La Esperanza del municipio de Leticia. - **Valor $1.629.358.838,00 millones de pesos.**

7. Construcción placa huella de la intersección de la carretera Leticia - Tarapacá. - **Valor $555.691.377,00 millones de pesos.**

8. Proyectos de infraestructura para el municipio de Puerto Nariño - departamento de Leticia.

a) Construcción de andenes peatonales en 15 comunidades de la jurisdicción del municipio de Puerto Nariño. **Valor $ 190.532.666,00;**

b) Diseño de adecuación del sendero ecológico desde el km 0 + al 4.0 + que conduce a la comunidad indígena de San Martín de Amacayacu, departamento del Amazonas - fase I. - **Valor $ 692.839.320,00;**

c) Construcción de andenes peatonales con fines turísticos desde el municipio de Puerto Nariño hasta la comunidad de Puerto Esperanza, departamento del Amazonas. - **Valor $1033.246.102,00;**

d) Diseño y construcción de muelle turístico para la comunidad de San Juan de Soco ubicada desde el río Loreto Yacu, departamento del Amazonas. - **Valor $ 110.575.445,00.**

9. Construcción y optimización de seis acueductos menores en las comunidades indígenas del resguardo Ticuna, Cocama y Yagua. - **Valor $ 100.000,00.**

10. Construcción y adecuación de redes de acueducto y alcantarillado en el área urbana del municipio de Puerto Nariño. - **Valor $ 75.000.000,00.**

11. Obras de infraestructura en la Escuela Normal de Leticia - Amazonas así:

a) Construcción dos plantas bloque 1. - **Valor $ 835.493.400;**

b) Sobre la calle 10 carrera 8 sección A consistente en 10 salones en el primer piso y 12 salones en el segundo piso;

c) Ampliación de la segunda fase de las baterías sanitarias en dos plantas de la sección A. - **Valor $ 144.900,00;**

d) Cubiertas de las canchas múltiples sección A y B. - **Valor $ 160.000.000;**

e) Perforación de dos pozos artesianos sección A y C. - **Valor $ 4.000.000.**

A.I.U. 25% $ 286.098.350.

Total: $ 1.430.491.750.

12. Construcción placa huella de la intersección de la carretera Leticia - Tarapacá por **valor $ 556.000 millones.**

13. Construcción vías urbanas municipio de Leticia por **valor aproximado de $2.267 millones.**

14. Corredor Tumaco - río Putumayo - Belém Do Para (Brasil).

DEPARTAMENTO DE ARAUCA

1. Incluir el desarrollo del tramo **Saravena - Arauca,** dentro del programa de **corredores arteriales complementarios de competitividad.**

2. Incluir el desarrollo y pavimentación de las vías **Arauquita - Aguachica - Panamá de Arauca y Cravo Norte - Puerto Rondón - Tame.**

3. Pavimentación de la vía **Saravena - Isla del Charo,** último tramo de la troncal **Villagarzón - Saravena -** carretera conocida como **la marginal de La Selva.**

4. Construcción de **la variante de la ciudad de Arauca** como último tramo de la carretera denominada **ruta de Los Libertadores.**

5. Construcción del puente internacional **Isla del Charo - Nula** (Venezuela).

6. Construcción, ampliación y mejoramiento de los aeropuertos de los (siete municipios del departamento).

7. Recuperación y mantenimiento de las condiciones de navegabilidad de los ríos **Arauca y Casanare-** Construcción y mantenimiento y adecuación de instalaciones portuarias en los muncipios de **Arauca, Arauquita, Saravena, Puerto Rondón y Cravo Norte.**

8. Destaponamiento, drenaje y canalización de caños.

9. Desarrollo y mejoramiento de la infraestructura fluvial.

10. Desarrollo físico y la habilitacion del paso de frontera del **puente José Antonio Páez.**

11. Pavimentación de la vía **Fortul - La Esmeralda.**

12. Mantenimiento de las vías terciarias.

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES

1. Para suministro de agua potable la suma de $ 20.000.000.000.

2. Para continuar con la construcción de alcantarillado la suma de $ 30.000.000.000.

3. Para la disposición final de basuras la suma de $ 10.000.000.000.

4. Para seguir adelantando la reparación y mantenimiento de la malla vial de San Andrés la suma de $ 20.000.000.000.

5. Para seguir adelantando la reparación y mantenimiento de la malla vial de Providencia la suma de $. 5.000.000.000.

6. Para invertir en la implementación de la educación bilingüe, la suma de $50.000.000.000.

DEPARTAMENTO DE BOYACA

Reordenamiento físico funcional, reforzamiento estructural, sistema de información, reposición tecnología, telemedicina, telemedicina

1. E implementación sistemas de calidad, con el objeto de posesionar al Hospital de Tunja.

2. Pavimentación y rehabilitación de la carretera central del norte que integra a los departamentos de Boyacá, Santander, y Norte de Santander, conectando a Bogotá con el vecino país de Venezuela.

3. Pavimentación de la carretera transversal de Boyacá sector Lengupa: Tunja- Miraflores - Páez - Upta- Monterrey y su integración con la transversal del Norte.

4. Pavimentación de la ruta de La Libertad, en su trayecto Belén - Socha - Sacamá- La Cobuya.

5. Repavimentación de la carretera central del Norte en el tramo circunvalar del municipio de Santa Rosa de Viterbo - Belén, Soatá.

6. Mejoramiento de la vía Paipa -Palermo -Gámbita - Vado Real, departamento de Boyacá y Santander del Sur.

BOGOTA DISTRITO CAPITAL

Dotación y material didáctico duradero para hogares comunitarios de bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El programa desarrollo y habilidades para la vida y de competencia para niños y jóvenes habitantes de la calle e involucrados en la comisión de delitos y actos violentos de todo tipo.

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR

Municipio de San Pablo

- Construcción y adecuación muelle de San Pablo, Bolívar.

- Construcción del puente sobre el río Cimitarra entre los municipios de San Pablo- Cantagallo.

- Ampliación y pavimentación de la carretera San Pablo-Cantagallo.

DEPARTAMENTO DE CALDAS

- Construcción del acueducto regional de occidente etapa Risaralda-San José-Belalcázar.

- Recuperación y mantenimiento de la carretera Chinchiná-Marsella tramo El Trébol- río San Francisco a cargo de Invías.

- Recuperación y mantenimiento de la carretera Anserma-Risaralda-Las Margaritas-Arauca a cargo de Invías.

- Recuperación y mantenimiento de la carretera San José-Risaralda a cargo de Invías.

- Recuperación y mantenimiento de la carretera Victoria- río La Miel-Samaná a cargo de Invías.

- Recuperación y mantenimiento de la carretera Aranzazu-Salamina a cargo de Invías.

Proyectos:

- Aeropuerto de Palestina
- Puerto multimodal de La Dorada
- Vía Manizales - Honda
- Pavimentación red vial interna
- Pavimentación vía Aguadas-Arma La Pintada
- Pavimentación vía La Dorada-Norcasia
- Estación ferroviaria y km 41 La Felisa
- Puerto Tibugá y carretera al Mar
- Túnel de Cocolo
- Autopista del Caé - Medellín
- Túnel de la Línea
- Transversal de Caldas
- Nueva vía a Neira
- 12 km de vías entre Chinchiná y El Jazmín
- Vías incluidas en el documento Anexo
- Malecón de La Dorada

1. CONEXION PAVIMENTADA A CABECERAS MUNICIPALES COSTO

RECUPERACION

La Central-El Llano (Marmato)	3.250
Salamina Marulanda	27.950
Cañaveral-La Miel-Samaná	13.400
Marquetalia-Manzanares	3.400
Pácora-Aguadas	1.800
Salamina-Pácora	2.100
Total conexión pavimento todos los m/pios	**51.900**

2. RECUPERACION PAVIMENTOS ACTUALES

Manizales – Neira	2.100
Neira-Aranzazu	6.600
Aranzazu-Salamina	4.000
Varsovia-Filadelfia	800
Las Margaritas-Risaralda-Cauya	8.100
Las Margaritas-El Crucero-Asia	9.550
El Crucero – Belalcázar	800
Dorada-Norcasia	4.800
Guarino-Manzanares	2.000
El Cruce-Pensilvania	7.200
El Cruce-Bolivia	200
Riosucio-Bonafont	3.250
Total recuperación pavimentos actuales que comunican con cabeceras	**49.400**

3. TERMINACION TRANSVERSAL DE CALDAS

Perico-Victoria	2.000
Victoria-Marquetalia	12.600
Manzanares-Marulanda	24.700
Salamina-La Merced	7.150
La Merced-La Felisa	1.000
Total terminación transversal de Caldas	**47.450**

4. VIAS PARA EL TURISMO Y CON POSIBILIDADES DE COFINANCIACION

La Esperanza- El Arbolito-Brisas	6.150
El Arbolito-Termales-La Gruta	1.500
Tres Puertas-Arauca-La Margarita	2.000
La Rochela-Palestina	5.000
Chinchiná-El Trébol	6.200
Cartagena-Curazao	1.600
Total vías para el turismo y cofinanciadas	22.450
Total recuperación vial primaria	171.200

OTRAS VIAS DE CALDAS

Aguadas-La Pintada	19.650
Filadelfia- La Felisa	7.150
Norcasia-Florencia-Puente Linda	41.600
Total otras vías de importancia	68.400
Total red primaria y otras vías	239.600

DEPARTAMENTO DEL CAQUETA

1. Carretera vía Paujil - Cartagena del Chairá km 50 - Cartagena del Chairá.

2. Carretera vía Morelia - Valparaíso - Solita km 20 -Valparaíso - Solita.

3. Carretera vía Central - La Y - San Antonio de Getucha.

4. Vía La Y-Milán.

5. Vía Unión Peneya – Solano.

6. La Longitud del Oriente - El Porvenir- San José de Fragua- San Vicente del Caguán- Neiva, corredor arterial complementario de competitividad.

7. Rehabilitación de San José del Fragua, Florencia, San Vicente del Caguán. $165.000 millones.

8. Continuación pavimentación San Vicente del Caguán, Neiva.

9. Rehabilitación San José del Fragua, Villa Garzón (Putumayo).

10. Construcción carretera La Unión Peneya-Puerto Solano, departamento del Caquetá.

11. Construcción y mantenimiento de la vía Florencia-La Fragua-Villa Garzón en los departamentos del Caquetá y Putumayo.

12. Construcción de la vía Villa Garzón- Portugal-Orito en el departamento del Putumayo.

DEPARTAMENTO DEL CASANARE

Casanare vía Guateque -Santa María- San Luis de Gaceno en Boyacá. Con las inspecciones de El Secreto y Aguaclara en Sabanalarga, cuenta con una longitud de 92 kilómetros, con el 66.8% en pavimento y el restante 33.2% en afirmado requiere trabajos de estabilización y reconstrucción de pavimento.

La ruta de Los Libertadores entre los departamentos de Boyacá y Casanare, comunica con los municipios de Belén - Socha y Sacamá - La Cabuya.

Autopista de La Llanura que comunica con los departamentos de los Llanos Orientales (Arauca, Casanare, Meta y Vichada) partiendo de los municipios de Yopal a Orocué en Casanare y pasando a Puerto Carreño en Vichada.

Variante río Cravo Sur (Yopal 12 kilómetros y construcción del puente sobre el río Cravo).

Vía Chámeza- (Casanare)- Miraflores -(Boyacá).

Vía Mengua - Labranzagrande - (Boyacá) -El Morro (Casanare).

Infraestructura de transporte fluvial

Proyecto navegabilidad del río Meta construcción de un puerto en el municipio de Orocué.

Proyecto ferrocarril del Suroriente

Construcción del aeropuerto El Alcaraban (Aeropuerto Internacional).

Construcción de terminal de carga en el aeropuerto del Casanare.

Infraestructura eléctrica para los departamentos que conforman la Media Colombia.

DEPARTAMENTO DEL CAUCA

1. Vía férrea que integra el anillo conformado por las empresas que se crearon con ocasión de la Ley Páez.

2. Generación de energía a través de Termocauca.

3. Gasoducto Yumbo-Popayán incluyendo conducción y domiciliarias.

4. Pavimentación de la vía anillo vial del Macizo Colombiano, sector Rosas- La Sierra-La Vega-Santiago-Bolívar-La Lupa.

5. Proyecto estratégico de la vía al Mar que conectará El Plateado (Argelia)- Belém- Brazo Seco-Guapi, como también el proyecto de la acuapista del Pacífico.

6. Pavimentación de las vía Totoró- Inza- La Plata como corredor para promever la competitividad.

- Se pavimentará las vía Popayán - Totoró - Inza- Puerto Valencia en el departamento del Cauca, con condiciones de troncal incluyéndose dentro de los proyectos de corto plazo.

7. Ampliación a doble calzada de la vía Santander de Quilichao- Popayán.

8. Mejoras en la infraestructura con énfasis en el sector energético y de vías del departamento del Cauca.

9. Transversal del Macizo Colombiano Pitalito- Isnos-Paletera-Popayán. - Neiva- San Vicente del Caguán.

10. Pavimentación del anillo vial del Macizo Colombiano sector Rosas-La Sierra- La Vega -Santiago- Bolívar -La Lupa (Cauca).

11. Construcción alcantarillado para evacuación de aguas residuales en la vereda Periconegro del municipio de Puerto Tejada.

12. Construcción de pavimento rígido en las vías del corregimiento Yarumales, Padilla.

13. Reestructuración del canal Zanjón Oscuro con tubería de concreto de 36" de diámetro en el municipio de Puerto Tejada.

14. Ampliación de redes y construcción de alumbrado público de la zona rural para las veredas de Cantarito, Chalo, Juan Ignación, Primavera y Agua Azul, del municipio de Villa Rica.

15. Pavimentación de la vía interveredal: Juan Ignacio-Chalo-Cantarito, km 2+000 al km. 9+300, municipio de Villa Rica.

16. Electrificación del sector urbano barrios La Laguna, Villa Ariel, Tres de Marzo y Terrenal, municipio de Villa Rica.

17. Terminación de la Tercera Etapa del Hospital Municipal, Puerto Tejada.

18. Continuar cofinanciando los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) de Bogotá, Cali, Area Metropolitana del Valle de Aburrá, Area Metropolitana de Bucaramanga, Area Metropolitana del Centro Occidente, Area Metropolitana de Barranquilla, Cartagena, Soacha.

- Cofinanciación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de Ibagué, Pasto, Popayán, Neiva, Armenia, Santa Marta, Montería, Valledupar, Villavicencio y Buenaventura y estudiará la cofinanciación del SITM de las ciudades de Cúcuta y Manizales.

DEPARTAMENTO DEL CESAR:

Mejoramiento de la vía Sincé - Valencia - Patillal - Callejón - La Ventura - San Roque - San Benito Abad.

Pavimentación de la vía de **San Diego** al corregimiento de **Media Luna**.

Traslado de la Cárcel Judicial de Valledupar a una zona que no represente riesgo para la población. Actualmente el centro carcelario se encuentra en el casco urbano del municipio de **Valledupar,** el Gobierno Nacional dispondrá de un término no mayor a 24 meses para que se inicie esta obra.

Construcción de la represa Los Besotes. **Valledupar,** la construcción deberá iniciarse en un término no mayor de seis (6) meses.

A través del incoder, el Gobierno Nacional, apropiará recursos necesarios para la puesta en funcionamiento del distrito de riego de Buturama en el municipio de **Aguachica-Cesar.** El Gobierno Nacional, dispondrá de un término no mayor a 12 meses para que se inicie esta obra.

Construcción de la vía **Agustín Codazzi-Cuatro Vientos,** en el corregimiento del el **Paso (Cesar).**

El Gobierno Nacional apropiará a través de Mincultura para la culminación obras del **Parque de la Leyenda Vallenata en Valledupar.**

El Gobierno Nacional, adelantará a través del Sena estudios para la construcción del Centro **Multisectorial Minero del Cesar en el municipio de La Jagua de Ibirico;** la construcción del Centro Multiminero deberá iniciarse en un término no mayor a seis (6) meses.

El Gobierno Nacional adelantará los estudios necesarios, a través del Incoder y apropiará los recursos necesarios para la puesta en marcha del programa de pesca en jaula, en la **Ciénaga de Zapatosa.**

Estación de Policía Corregimiento El Guamo, Municipio de Chimichagua.

Pavimentación de la vía **Astrea - Guamal,** en los municipios del Cesar y Magdalena.

Proyecto Multipropósito Los Besotes: Construcción de un embalse de propósitos múltiples que regule los caudales del **río Guatapurí,** que garantice el abastecimiento de agua tanto al acueducto, como a un distrito de riego en Valledupar, y aprovechando la altura disponible al construir la presa y el caudal requerido para los sistemas de acueducto y riego, genere energía hidroeléctrica de acuerdo a las especificaciones técnicas adjuntas.

En lo que tiene que ver con las acciones tendientes al capital físico y área de transporte, conectividad vial, competitividad y adecuación de infraestructura para el turismo, la pavimentación de las vías Zapatosa - La Raya y Saloa - Las Vegas (Trayecto de 36 kilómetros), municipios de **Pailitas, Tamalameque y Chimichagua.**

Construcción del proyecto del distrito de riego de la region de **Buturama,** en la comprensión municipal de **Aguachica y Gamarra.**

DEPARTAMENTO DEL CHOCO:

Construcción y adecuación del **aeropuerto regional del municipio del Alto Baudó.**

Construcción del carreteable: **El Tapón - Santa Rita.**

Construcción del carreteable: **Condoto - Santa Ana.**

Construcción del carreteable: **San Marino – Marmolejo.**

Construcción del carreteable de la red vial **Urabá Chocoano (Ungía - Acandi).**

Pavimentación de la carretera **Istmina - Condoto - Novita.**

Construcción del carreteable: **Playa Roja – Curvarado.**

Construcción del carreteable: **Playa Roja - Río Sucio.**

Navegación Fluvial

Destaponamiento y navegabilidad de las bocas del **río Atrato.**

Recreación y deportes:

Construcción escenarios deportivos en el departamento del **Chocó,** con recursos por $10.000.000.000.

Pavimentación de las siguientes vías:

Ciudad Bolívar - La Mansa – Tutunendo.

Santa Cecilia - Tadó- Nuquí.

Istmina - Condoto – Novita.

Construcción y terminación de la carretera **Novita - Curundo.**

Construcción y dotación de hospitales y centros de salud, en el departamento del Chocó: $ 30.000.000.000.

Infraestructura aeroportuaria en el departamento del **Chocó:**

Construcción de aeropuertos comunitarios.

Mantenimiento infraestructura aeroportuaria en el departamento del **Chocó: $15.000.000.000.**

Con Recursos del Fondo Nacional de Regalías ejecútese el proyecto de destaponamiento **en el río Atrato departamento del Chocó.**

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Inclúyase una partida correspondiente para la pavimentación de la vía carreteable entre los sitios **Prado** y La **Victoria, en el municipio de El Colegio.**

Para efectos de lograr la competitividad en las exportaciones del carbón, adiciónese una partida para continuar la construcción y pavimentación de la vía **Troncal del Carbón,** en el tramo **Ubaté - Cucunubá - Tierra Negra - Tausa.**

Ampliación y mejoramiento del estadio de fútbol del municipio de **Facatativá,** y del Estadio de fútbol del municipio de **Apulo.**

Construcción, ampliación y dotación de los establecimientos educativos oficiales del departamento d**e Cundinamarca.**

Dotación hogares comunitarios y jardines infantiles del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.**

Construcción Doble Calzada **Bogotá - Villeta - Puerto Salgar (Concesión).**

Troncal del Magdalena:

Gambao - Puerto Bogotá - Puerto Salgar (Parcial Plan 2.500).

Troncal del Guavio:

Guasca - Gachetá - Ubalá - Palomas - Mambita (Parcial Plan 2500).

Troncal de La Esmeralda:

Puente Capital - Villa Gómez - río Minero – Boyacá.

Troncal del Café:

Silvania - Tibacuy -Viotá (Parcial Plan 2.500).

Sibaté, La Aguadita - San Miguel - Fusagasugá (Ampliación y mejoramiento).

Subachoque - El Rosal - Facatativá (Ampliación y mantenimiento).

Hato Grande - Cajicá - Tabio - Tenjo - Siberia - Tenjo- La Punta (Ampliación y mejoramiento).

Chía (Conexión de las dos concesiones).

Facatativá (Construcción variante).

Troncal del Carbón:

Ubaté - Cucunubá (Parcial Plan 2.500).

Troncal del Rionegro:

La Palma - Yacopí (Parcial Plan 2.500).

Aeropuerto alterno Santiago Vila (Flandes).

Universidad de Cundinamarca (Ampliación y dotación).

Tren de Cercanías:

Bogotá – Facatativá.

Bogotá – Zipaquirá.

Mejoramiento y terminación vía **Silvania - Los Puentes - Vermejal,** departamento de Cundinamarca.

Construcción variante **Facatativá.**

Ampliación y mejoramiento vía **El Rosal – Facatativá.**

Pavimentación de la vía que comunica a los municipios de **Guaduas, Chaguaní y San Juan de Río Seco.**

Pavimentación **vía Los Alpes – Quipile.**

Mejoramiento vía **Anolaima - Cachipay.**

Ampliación y dotación **Universidad de Cundinamarca, sede Facatativá.**

Ampliación, conservación, y dotación **Hospital San Rafael Facatativá.**

Construcción y mantenimiento embalse de **Facatativá.**

Construcción de escenarios deportivos en el municipio de **Apulo - Cundinamarca.**

Asígnese a la Universidad **Pedagógica Nacional,** la suma de 500 mil millones de pesos, distribuidos así:

200 mil millones de pesos, en el primer año (2008).

150 mil millones en el segundo año (2009).

Y 150 mil millones de pesos para el tercer año (2010).

Redistribución de las partidas dentro del presupuesto de educación del Plan Plurianual de Inversiones así:

Amazonia: 1.326.910.000.000.

Bogotá: 4.605.320.000.000.

Centro Oriente: 9.914.965.000.000.

Costa Atlántica: 10.454.339.000.000.

Occidente: 14.925.000.000.000.

Orinoquia: 2.080.813.000.000.

Nacional: 2.264.105.000.000.

Conservándose el equilibrio financiero al mantenerse el total en el sector educación de 45.572.379.000.000.

Dotación y material didáctico duradero para hogares comunitarios de bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El programa desarrollo y habilidades para la vida y de competencia para niños y jóvenes habitantes de la calle e involucrados en la comisión de delitos y actos violentos de todo tipo.

DEPARTAMENTO DE GUAINIA

Infraestructura Vial.

1. Mejoramiento de la vía Puerto López- Puerto Gaitán (Meta),- Santa Rita (Vichada).

2. Continuación de la pavimentación y obras civiles de la vía Inírida - Caño Vitina - Huesito - Puerto Caribe (Guainía).

Aeropuertos.

1. Instalaciones de radioayudas para el transporte aéreo en el aeropuerto César Gaviria Trujillo (Inírida).

2. Caracterización de aeropuerto internacional, el aeropuerto César Gaviria Trujillo (Inírida).

3. Mejoramiento de la vía Puerto López - Puerto Gaitán (Meta) Santa Rita (Vichada).

4. Continuación de la pavimentación y obras civiles de la vía Inírida -Caño Vitina -Huesito -Puerto Caribe departamento del Guainía.

5. Instalación de radioayudas pare el transporte aéreo en el aeropuerto César Gaviria Trujillo, municipio de Inírida departamento de Guainía.

6. Caracterización de aeropuerto internacional, el aeropuerto César Gaviria Trujillo, municipio de Inírida- Guainía.

Educación Superior y Tecnológica.

1. La Creación de un Fondo de Educación Superior para las regiones de la Orinoquia y la Amazonia.

2. Fortalecer económicamente a las regionales del Sena, en la Amazonia y Orinoquia.

Infraestructura Eléctrica.

1. En los municipios capitales y donde no existen vías terrestres hacia el interior del país. Con recursos financieros del Fazni y Faer, Se realicen los estudios respectivos y solucionarán definitivamente implementando programas y proyectos que utilicen fuentes de energías alternativas.

Proyectos Agroindustriales Masivos

1. El Gobierno Nacional, a través de los entes territoriales, emprenderán acciones orientadas a incentivar y promover el empleo mediante programas de proyectos productivos como el caucho, el cacao, la palma africana, la higuerilla y el marañón en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía.

Turismo y Deporte

1. El Gobierno a través de los entes territoriales promocionará y fomentará el ecoturismo en los departamentos de Vaupés y Guainía, asignando los recursos financieros correspondientes para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

2. Asignar recursos financieros para la realización de los juegos autóctonos de la Orinoquia y la Amazonia colombiana.

Salud y Educación

1. Asignar recursos financieros para la remodelación y dotación de lo puestos, centros de salud, así como para los centros educativos del área rural de los departamentos de Amazona, Vaupés y Guainía.

Medio Ambiente.

1. Asignar recursos financieros para la conservación, cuidado y preservación de la biodiversidad, reforestando las áreas de reserva con la siembra de bosques con sistemas de producción y tecnologías limpias para la venta de servicios ambientales en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés.

DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

Incluir en el Presupuesto Nacional, una partida de $25.000.000.000 millones de pesos, para cristalizar la construcción del Parque Recreacional Cuna de Acordeones.

Construcción de la vía Cuestecita- Albania-Carraipia-Maicao.

Construcción de la vía La Florida -Tomarrazón-Distracción.

Construcción de la Universidad Wayúu.

Creación y construcción del Cenaf (Centro Nacional de Atención de Fronteras).

Priorizar la vía Riohacha-Cuestecitas-Maicao.

Construcción de la vía Urbilla - Bahía Portete.

Proyecto ampliación de la capacidad portuaria Puerto Brisa S.A.

Proyecto ampliación de la capacidad portuaria Puerto Nuevo, Bahía Portete- Urbilla.

DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

Infraestructura Vial

1. Pavimentación de la vía Fuente de Oro (Meta) - La Libertad (Municipio El Retorno- Guaviare).

2. Ampliación del Aeropuerto Jorge Enrique González - Torre de San José del Guaviare.

3. Ampliación de la capacidad en doble calzada de los corredores viales, troncal del Llano, Ruta 65- Venezuela, Arauca, Casanare, Meta, Guainía, Caquetá, Putumayo y Ecuador.

4. En el marco de corredores viales complementarios el correspondiente a San José - El Retorno, se requiere ampliarlo hasta el municipio de Calamar, es decir, San José - Calamar.

Infraestructura del Transporte.

Fluvial.

Navegación de río Guaviare.

Infraestructura Eléctrica

Incluir al departamento de Guaviare, específicamente a las inspecciones y caseríos en las estrategias establecidas en el PND, como la modernización del servicio, cobertura y calidad, energía eléctrica para las zonas no interconectadas, en el plan indicativo de expansión de cobertura.

En el marco de los corredores anteriores complementarios de competitividad, aparece incluida la vía San José - El Retorno, solicitamos se amplíe dicho corredor de San José - El Retorno - Calamar, extensión de 70 km.

Dentro del programa de infraestructura de redes eléctrica, donde el Gobierno Nacional fortalecerá la electrificación rural en zonas de difícil acceso, solicitamos incluir las inspecciones, caseríos, y/o centros poblados de los municipios de San José, El Retorno, Calamar, del departamento del Guaviare.

Normalización del servicio, expansión de cobertura y calidad para las zonas no interconectadas, y generación de energía alternativa para el municipio de Miraflores.

DEPARTAMENTO DEL HUILA

- Pavimentación vía Barichara-Galán-Zapatoca-Bucaramanga.

- Pavimentación Caparrapí-Dindal; Pulí-Talipa-Paquilo; Gachetá-Gama (Cundinamarca).

- Pavimentación de la vía: Santa Rosa de Viterbo-Belén-Soatá (Boyacá).

- Garzón-Miraflores-Guadalupe (Huila).

- Pavimentación vía La Plata-Pital-Tarqui-Maito-El Viso (Huila).

- Pavimentación vía Pitalito-Oporapa-La Argentina-La Plata (Huila).

- Pavimentación vía Nariño-La Quiebra (Antioquia).

- Pavimentación de la vía Sisga-Guateque-Sta María-El Secreto (Bogotá).

- Construcción del distrito de riego de los Llanos de La Virgen del municipio de Garzón (Huila).

- Restauración, mantenimiento y puesta en operación de los aeropuertos regionales ubicados en los municipios de Garzón y Pitalito en el sur del Huila.

- Construcción puente de doble calzada sobre la Avenida Pastrana del municipio de Pitalito (Huila).

- Cofinanciación para la construcción del coliseo cubierto y centro de convenciones y cultura del municipio de Garzón (Huila).

DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

- Construcción de la vía paralela al río Magdalena desde Palermo hasta Salamina y de Salamina hasta Plato (Magdalena) $172.000.000.000.00

- Masificación del gas doméstico para los municipios del Piñón, Pivijay, Cerro de San Antonio, Chivolo, Tenerife, Plato, Zapayán, Concordia, Pedraza. $46.000.000.000.00

- Riego de la zona centro que abarca 40.000 hectáreas para el desarrollo del cultivo de palma africana, caña de azúcar, frutales y reforestación $90.000.000.000.00

Transporte:

Plan vial del Norte:

- Tramo Mamatoco-Puerto de Santa Marta (2ª Calzada) 85.000

- Tramo Mamatoco- Peaje Neguanje 35.000

- Paralela al río Magdalena, Tramo Palermo-Plato 90.000

Ruta Caribe 280.000

Subtotal 490.000

Agropecuario:

- Distrito de riego de Caño Schiller 85.000

- Distrito de riego subregión Sur 6.000

- Mejoramiento distritos de riego de la zona bananera 136.230

- Obras de protección para el distrito de riego caño Schiller 10.000

Subtotal 237.230

Turismo:

- Construcción cable aéreo Parque Tayrona 10.400

- II Fase Plan Centro Histórico Santa Marta 40.000

- Plan Centro Histórico Ciénaga II Etapa 100

Subtotal 50.500

Energía y gas:

- Masificación gas natural doméstico II Fase 46.000

Subtotal 46.000

Total 823.730

1. Isnos - Paletara-Popayán (Huila-Cauca).

2. El Empate-San José-San Bernardo La Cruz (Nariño).

3. Sta Cecilia-Tadó-Nuquí (Chocó).

4. San José-Calamar (Guaviare).

5. El Porvenir-San José de Fragua-San Vicente del Caguán -Neiva (Putumayo-Caquetá-Huila).

DEPARTAMENTO DE NARIÑO

- Pavimentación y rectificación de la vía El Empate-San Bernardo-La Cruz-San Pablo-Florencia-Higuerones (Nariño).

- Pavimentación de la vía Panamericana- San Lorenzo (Nariño).

- Pavimentación de la vía El Tambo-Motilón-vía Circunvalar (Nariño).

- Pavimentación de la vía El Rosario- Carretera Panamericana (Nariño).

- Reposición del sistema de redes de distribución del acueducto de Tumaco en la zona insular y su proyección para el nuevo Tumaco.

- Estudio, diseño y construcción del acueducto por gravedad para Tumaco.

- Construcción del Tramo Espriella-Mataje de la vía Esmeraldas-Tumaco.

- El Megaproyecto de reubicación de San Andrés de Tumaco en la zona continental definida por el POT como nuevo Tumaco.

- Reconstrucción y construcción de las vías de evacuación o puentes peatonales de los barrios Palafíticos del municipio de Tumaco.

- Plan Maestro de acueducto y alcantarillado - municipio de Ipiales.

- Plan Maestro de acueducto y alcantarillado - municipio del Tablón de Gómez.

- La inclusión de todas las obras definidas en la Ley Sucre y la Ley Bolívar.

- Teleférico Laguna de La Cocha

- Puente deprimido-sector Caracha vía Panamericana-Ciudad de Pasto.

- Construcción del gasoducto para el departamento de Nariño o el subsidio de transporte de gas natural de acuerdo con la Ley de Fronteras.

- Sistema de Transporte Masivo para la ciudad de Ipiales.

- Puente vehicular en el sector de Las Banderas-vía Panamericana de la ciudad de Pasto.

- Teatro municipal y centro de convenciones – Ipiales.

- Terminación Estadio - Ipiales

- Construcción de la red de transportes de gas natural desde Yumbo hasta Ipiales, y de la correspondiente distribución domiciliaria para el sector residencial y el sector industrial.

- Terminación de la vía Tumaco-Esmeraldas.

DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER

- Doble calzada: Cúcuta-Pamplona-Bucaramanga.

- Ampliación (Puente Unión) Puerto Santander.

- Ampliación Puentes Internacionales: Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander.

- Construcción de rehabilitación y mantenimiento de la vía Astilleros- Tibú- Convención- Cuamalito- La Mata.

- Construcción rehabilitación y mantenimiento vía central del norte, en trayecto Pamplona - Chitagá- Presiente- Málaga.

- Construcción Puente Internacional Tienditas.

- Construcción rehabilitación y mantenimiento de la vía Cúcuta-Ocaña- Aguas Claras.

DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

Infraestructura Vial

1. Variantes San Francisco -Mocoa $350.000.000.000.

2. Troncal del Magdalena: $190.000.000.000.

- Pavimentación del Trayecto entre Santana-El Yarumo-La Hormiga-La Dorada-Puente Internacional San Miguel.

3. Troncal del Oriente $20.000.000.000.

4. Construcción vía Villagarzón-Portugal-Orito.

Aeropuertos

1. Aeropuerto Cananguchal $15.000.000.000.

2. Aeropuerto Valle del Guamuez.

Puertos

1. Muelle de La Esmeralda $1.200.000.000.

2. Muelle Puerto Colón

Abastecimiento energético. Masificación del gas domiciliario

- Construcción del Gasoducto Neiva-Popayán-Pasto

- Construcción del Gasoducto Neiva-Pitalito y desde allí hacia Florencia, Caquetá y Mocoa, Putumayo.

DEPARTAMENTO DEL QUINDIO

1. Túnel de La Línea (Túnel II Centenario)

2. Desarrollo de las variantes: Occidental que viene de las dobles calzadas La Paila y Pereira entre la ciudad de Armenia. Y otra oriental que una las dobles calzadas que vienen de La Paila y de Pereira (Autopistas del Café).

3. Mirador Panorámico Cordillerano: Tramo Calarca-Quebradanegra; Quebradanegra-Córdoba; Córdoba-Pijao; Pijao-Genova; La Mariela-Batallon de Alta Montaña.

4. Acueducto regional o reservatorio de aguas.

5. Teleférico La Secreta - Peñas Blancas.

6. Terminal Turístico La Estación.

DEPARTAMENTO DE SANTANDER

1. La pavimentación de 41 km de la vía cabecera municipal El Carmen - Sabanales - Yamira- Campo Veintitrés-Trocal del Magdalena Medio.

2. Pavimentación de la vía de acceso El Carmen de Chucurí Troncal Magdalena Medio-Municipio del Carmen de Chucurí Departamento de Santander

3. Mejoramiento y pavimentación de la vía Floridablanca- Elechales kilómetro 18 del Departamento de Santander.

4. Construcción de la planta térmica a carbón de San Luis, la cual estará ubicada en el municipio del Carmen.

5. Ampliación y optimización del acueducto metropolitano de Bucaramanga.

6. Conservación, restauración y manejo sostenible de ecosistemas forestales en las cuencas hidrográficas abastecedoras de sistemas de acueductos rurales y urbanos de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca Piedecuesta, Rionegro, Girón, Lebrija, Tona y El Playón, del área de jurisdicción de la CDMB.

7. Recuperación y protección de las quebradas La Mojarra, Zapamanga, Trasuratoque y La Calavera del municipio

8. De Floridablanca, áreas de influencia de la CDMB.

9. Establecimiento y manejo de plantaciones forestales en el área de jurisdicción de la CDMB.

10. Establecimiento y manejo de coberturas vegetales en el distrito de manejo integrado DMI Bucaramanga-Girón.

11. Construcción de obras de optimización adecuación y expansión de infraestructura de alcantarillado de Bucaramanga. Floridablanca y Girón, Correspondiente a intersectores y colectores principales, planta de tratamiento de aguas residuales y sistemas complementarios para el saneamiento de corrientes y el drenaje urbano.

12. Terminación y optimización de la planta de tratamiento de aguas residuales de río Frío.

13. Mejoramiento de la malla vial del municipio de Floridablanca.

14. Plan Maestro de Alcantarillado de Barrancabermeja.

15. Ampliación y optimización del acueducto metropolitano de Bucaramanga.

16. Mejoramiento de la malla vial del municipio de Floridablanca.

17. Plan Maestro de Alcantarillado de Barrancabermeja.

18. Terminación de la troncal de Carare- Cimitarra- Landázuri-Vélez.

19. Construcción del puente sobre el río Orta municipio de Cimitarra.

20. Terminación de la pavimentación de la vía La Troncal-Puerto Parra.

21. Construcción del puente de provincias de los municipios de Rionegro- Sabana de Torres.

DEPARTAMENTO DE SUCRE

1. Construcción de la urbanización El Renacimiento Etapa IV - Corozal – Sucre.

2. Mejoramiento de la vía Sincé - Valencia - Patillal - Callejón - La Ventur - San Roque - San Benito Abad.

Acueducto y saneamiento básico

3. Canalización y mejoramiento ambiental del Arroyo Grande de Corozal, comprendido entre el puente de Las Tinas hasta el puente de Pileta y desde El Puente de Betulia hasta el barrio Los Cerezos en Corozal - Sucre.

4. Construcción del tramo final del emisario y sistema de tratamiento mixto (Planta de tratamiento y lagunas) de Corozal, Sucre.

5. Construcción de obras para la optimización del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales del municipio de Sincé, Sucre.

6. Pavimentación de la vía que conduce del municipio de Sincé al municipio de Buenavista. (Sincé- Granada- Buenavista).

8. Mejoramiento de la vía que conduce del municipio de Galeras, municipio de Buenavista, en el departamento de Sucre. (Galera Cocorote - La Vivienda - Buenavista).

9. Mejoramiento de camino El Roble - Sincelejo - Sector El Roble-Corneta (Municipio El Roble, Sucre).

10. Mejoramiento de la vía Varsovia - Manica-Gualon - Palmira, del Municipio de Tolú Viejo, Sucre.

11. Mejoramiento y mantenimiento de la vía Morroa - Tumbatoro, del municipio de Morroa, Sucre.

12. Rehabilitación ambiental del Caño Mojana, Municipio Sucre-Sucre.

13. Financiación de la construcción y dotación del Hospital Regional de San Marcos (Sucre).

14. Pavimentación de la vía que conduce del municipio de Sincelejo al Corregimiento Cruz del Beque.

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Chaparral río Blanco 3 kilómetros

El Neme Planadas 79 kilómetros

Prado-Dolores -Alpujarra 31.4 kilómetros

Líbano -Villahermosa 7 kilómetros

San Jerónimo - Casablanca15 kilómetros

Herveo- Casablanca18 kilómetros

Junín- Santa Isabel 6 kilómetros

San Luis - Guamo 15 kilómetros

Chicoral - San Francisco 5 kilómetros

Municipio de Herbeo:

- Ampliación y pavimentación carretera Las Delgaditas-Herbeo.

- Cubierta cancha múltiple Colegio Oficial Marco Fidel Suárez.

- Cubierta instalaciones ICBF.

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

1. Corregimiento El Naranjal- Corregimiento Primavera. 12.20 km.

2. Corregimiento El Naranjal- El Crucero- Municipio Trujillo. 19.90 km.

3. Corregimiento Salónica- Corregimiento Andinápolis. 8.45 km.

4. Corregimiento Andinápolis - Corregimiento Venecia. 5.90 km.

Total 46.45 km.

5. Terminación de carretera Zarzal-Limones Tramo K0+980 Al K1+817 Municipio de Zarzal.

6. Terminación pavimentación carretera intersección La Uribe-Armenia Tramo K11+415 Al K11+680 Municipio de Zarzal.

7. Construcción Coliseo Cubierto Barrio Pama Municipio de Zarzal.

8. Construcción Piscina Semiolímpica, Municipio de Zarzal.

9. Iniciar, adelantar y culminar la segunda fase del dragado el canal de acceso, el cual debe llegar hasta los 14.5 metros. (Valle).

10. Vía en el trayecto Mulalo-Dagua.

11. Puertos secos y terminales de carga, nodos logísticos, centro de actividad logística en Buga, inversión privada.

12. Construcción de la vía Santa Ana (Cartago), Sotará (Pereira).

13. Construcción de la variante férrea de 5 kilómetros hacia el aeropuerto de Santa Ana En Cartago.

14. Proyecto de modernización y reestructuración Museo La Tertulia

15 Construcción de un centro de bienestar de fauna silvestre en el sur occidente colombiano con base en el zoológico de Cali.

16. Construcción del centro de eventos Valle del Pacífico.

17. Variante Férrea Loboguerrero-Buga.

DEPARTAMENTO DE VAUPES

Construcción del carreteable Tramo Bogotá - Chachivera-Monforth de la carretera Mitú. Monforth en longitud aproximada de 47 kilómetros y un valor estimado de $4.000 millones.

Pavimentación en concreto anillo vial municipio de Mitú (Tramo Faltante) en longitud aproximada de 3.4 kilómetros y un valor estimado de $11.300 millones.

Adecuación de pistas de aterrizaje de las comunidades de Yavarate, Piracuara, Monforth, Puerto Solano, Acaricuara, Trinidad de Tiquie y Los Ángeles, con un costo estimado de $6.000 millones.

Es un proyecto de transporte integrado multimodal dado que se combinará el transporte por el cauce del río Vaupés con el modo carretero con el fin de comunicar el departamento con el centro del país y con la República del Brasil, adecuando o construyendo tres tramos carreteables en los sectores donde hay presencia de rápidos o cachiveras. Este proyecto tiene un costo aproximado de $10.000 millones.

Ampliación y reposición de equipos electrógenos en las comunidades indígenas de los municipios y corregimientos departamentales por valor aproximado de $ 4.000 millones.

DEPARTAMENTO DE VICHADA

1. Mejoramiento vía Puerto Carreño-Casuarito-Pto. Nariño.

2. Mejoramiento vía Puerto Carreño-Monserrate-Nueva Antioquia-La Primavera-Guacacias.

3. Mejoramiento vía La Primavera-Matiyure-Buena Vista.

4. Mejoramiento vía La Primavera-San Teodoro-Cumaribo.

5. Mejoramiento vía La Primavera-Santa Rosalía-Guacacias.

6. Mejoramiento vía Santa Rosalía-San Teodoro.

7. Mejoramiento vía Guacacias, Cumaribo-Santa Rita- Puerto Nariño.

8. Mejoramiento navegabilidad río Meta-La Hermosa Casanare-Puerto Carreño, Vichada.

9. Mejoramiento vía Sogamoso-Paz de Ariporo-El Totumo- La Hermosa (Boyacá- Casanare).

10. Construcción Puente Internacional sobre el río Orinoco, en el sitio denominado Ventanas, Puerto Carreño, Vichada.

11. Interconexión al sistema eléctrico nacional entre el departamento de Casanare y Santa Rosalía, Vichada.

12. Interconexión al sistema eléctrico nacional entre el departamento de Casanare y La Primavera, Vichada.

13. Construcción sistemas de energía limpia y/o alternativa en los municipios de La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

14. Construcción rural de 4.200 sistemas individuales de captación de agua potable en el municipio de Cumaribo, Vichada.

15. Construcción rural de 500 sistemas individuales de captación de agua potable en el municipio de Santa Rosalía, Vichada.

16. Construcción rural de 1.000 sistemas individuales de captación de agua potable en el municipio de Puerto Carreño, Vichada.

17. Construcción de alcantarillado de aguas lluvias para el municipio de La Primavera, Vichada.

18. Construcción de alcantarillado de aguas lluvias para el municipio de Cumaribo, Vichada.

19. Construcción de alcantarillado de aguas lluvias para el municipio de Santa Rosalía, Vichada.

20. Construcción de unidades sanitarias, municipios de Puerto Carreño, Cumaribo y Santa Rosalía.

21. Recuperación y protección de fuentes hídricas del departamento del Vichada.

22. Apoyo a proyectos productivos de generación de biocombustibles, mejoramiento de praderas y de pie de cría, tecnificación de hato ganadero.

23. Construcción y remodelación de red hospitalaria, departamento de Vichada.

24. Construcción y remodelación de colegios y centros educativos, departamento de Vichada.

25. Mejoramiento de vivienda en los municipios de Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

26. Construcción de vivienda nueva en los municipios de Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

27. El Gobierno Nacional financiará la construcción de muelles y embarcaderos en zonas de difícil acceso y de alta presencia indígena, donde el transporte fluvial sea el principal medio de transportes, dando prioridad a la construcción de los muelles y embarcaderos de La Primavera y Nueva Antioquia en el departamento del Vichada, La Hermosa y Orocué en el departamento del Casanare.

El Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación incorporará los recursos necesarios en el Presupuesto Nacional para garantizar este propósito.

28. Interconexión eléctrica entre Trinidad, Casanare y los municipios de Santa Rosalía y Primavera.

29. Apertura de la vía Cumaribo - Santa Rosalía.

30. Ampliación, mejoramiento, repavimentación y adecuación de los aeropuertos en los municipios de La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

31. Construcción hospitales nuevos en La Primavera y Cumaribo, dotación de equipos médicos, dotación laboratorio salud pública, medicamentos e insumos, ambulancias, equipos médicos mediana complejidad, sala de urgencias y equipos de telemedicina.

32. Muelles y embarcaderos en el río Meta en La Primavera y Nueva Antioquia.

33. Extiéndase el proyecto actual Puerto Carreño- Juriepe a Puerto Carreño- Nueva Antioquia-La Primavera.

34. Construcción Manga Coleo, municipio de La Primavera.

35. Mejoramiento y pavimentación de las vías urbanas en la cabecera municipal del municipio de Primavera.

36. Vía La Paz de Arioaro-El Totumo-La Hermosa (Departamento de Casanare).

37. Extiéndase el proyecto actual Puerto Carreño-Juriepe a Puerto Carreño- Nueva Antioquia- La Primavera.

38. Construcción de muelles y embarcaderos de La Primavera y Nueva Antioquia en el departamento de Vichada, La Hermosa y Orocué en el departamento de Casanare.

39. Vía Sogamoso-Sácama- Paz de Ariporo- El Totumo, La Hermosa en el departamento de Boyacá y Casanare.

40. Construcción del Puente Internacional en las bocas del río Meta, Puerto Carreño- Colombia y Puerto Páez - Venezuela.

MEDIA COLOMBIA

1. Se destinarán recursos para la reparación de centros educativos departamentales.

2. Mejorar la presencia del Sena, a través de diferente programa de formación tecnológica.

3. En la evaluación de las propuestas económicas que sustente la contratación de prestación de servicios educativos públicos con entidades privadas, se garantizará que por lo menos el 50% de dicho contrato se invierta en los rubros de contratación de personas docentes, construcción, adecuación, mantenimiento, y reparación de infraestructura física y formación de docentes en instituciones públicas.

4. Otorgar el 5% a padres de cada niño que efectivamente se mantenga en el sistema educativo, como incentivo a la permanencia, en ningún caso este subsidio superará el 20% de un smlv por familia.

5. El requisito de codeudor establecido para los créditos educativos no aplicará para los jóvenes de los estratos 1,2 y 3 del Sisbén, que hayan egresado de instituciones de educación superior ubicadas en los departamentos de la Media Colombia.

6. Implementar incentivos para las instituciones de educación superior que establezcan sedes en los departamentos de la Media Colombia.

7. Condonar los créditos educativos a aquellos estudiantes egresados que pertenezcan a los estratos 1 y 2 de los departamentos de la Media Colombia que regresen a prestar servicio a la comunidad en las instituciones públicas o privadas.

8. Garantizar que los recursos de ampliación de cobertura, incluidos los del fondo nacional de regalías lleguen en la vigencia fiscal correspondiente.

9. El Gobierno Nacional deberá incluir en los programas de vivienda de interés social un programa especial para las comunidades indígenas.

10. El Gobierno Nacional destinará recursos para la implementación y dotación de hospitales de niveles 1 y 2.

11. Del total de usuarios con servicio de energía en zonas no interconectadas el 30% deberá corresponder a usuarios de la Media Colombia.

12. Del total de familias beneficiadas en el programa de adjudicación de tierra, el proyecto de apoyo a las alianzas productivas y el programa de apoyo a las microempresas rurales, el 30% deberá corresponder a familias de la Media Colombia.

13. En los municipios capitales y donde exista vías terrestres hacia el interior del país, con recursos financieros del Fazni y Faep, se realizarán los estudios respectivos y soluciones definitivas implementando programas y proyectos que utilicen fuentes de energía alternativa.

14. El Gobierno Nacional adelantarán los programas que permitan optimizar el servicio de energía eléctrica en términos de potencia, continuidad y economía en sectores donde no es viable conectarlas con el fluido eléctrico.

15. Crear la Corporación Regional del Turismo para los departamentos que integran la Media Colombia.

16. Fortalecer la infraestructura turística y las cadenas de servicio turísticos departamentales.

17. Asignar recursos financieros para la realización de los juegos autóctonos de la Media Colombia.

Artículo 142. *Banco de Proyectos*. En el marco de la Agenda Interna y la Visión Colombia Segundo Centenario se han identificado los siguientes corredores arteriales complementarios, los cuales son fundamentales para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad, e impacto en las regiones.

• Vía Longitudinal del Oriente: Tramo San José del Fragua- Florencia- San Vicente del Caguán.

• Vía Transversal de Boyacá: Tramo Aguazul-Toquilla- El Crucero.

• Vía Transversal del Carare: Tramo Landázuri-Cimitarra.

• Vía Troncal Central del Norte (Tunja - Cúcuta): Tramo La Palmera - Málaga - Presidente.

• Vía Transversal de Boyacá: Tramo Chiquinquirá - Pauna - Borbur - Otanche - Dos y Medio - Puerto Boyacá.

• Vía Transversal Medellín - Quibdo: Tramo C. Bolívar - La Mansa - Tutunendo.

• Vía Transversal del Sur: Tramo Totoró - Inza- La Plata.

• Vía Mocoa - San Miguel: Tramo Santa Ana - San Miguel.

• Vía Troncal del Nordeste: Tramo Vegachí - Segovia - Zaragoza.

• Vía alterna al Llano: Tramo Machetá - El Secreto.

• Vía Longitudinal del Magdalena: Tramo el Burro - Tamalameque (puente en construcción) y Santa Ana - La Gloria.

• Vía Longitudinal de Bolívar: Tramo Yondó - Cantagallo - San Pablo- Simití.

• Vía Troncal Norte de Nariño: Tramo Buesaco - El Empate - La Unión.

• Vía Corredor de la Guajira Central: Tramo Rioacha - La Florida - Huestecitas - Maicao.

• Vía Transversal Cafetera: Tramo Honda - Manizales.

• Vía Transversal de la Macarena: Tramos Baraya- Colombia - EL Dorado y La Uribe- San Juan de Arama.

• Vía Panamericana del Darién: Tramo Lomas Aisladas - Cacarica (Incluido Puente Atrato).

• Vía Cúcuta - La Fría (Venezuela): Tramo Agua Clara - Guaramito.

• Vía Tumaco - Esmeraldas: Tramo K 14 + 900 - río Mataje (incluidos 5 puentes).

• Vía Villavicencio - El Retorno: Tramo San José del Guaviare - El Retorno.

• Vía Transversal de la Mojana: Tramo Majagual - Magangue.

• Vía corredor Piedemonte Llanero: Tramo Yopal - Arauca.

• Vía Marginal del Caribe: Tramo San Bernardo del Viento - Santa Lucia - Arboletes.

• Vía Transversal del Catatumbo: Tramo Tibú - Convención - Ayacucho - La Mata.

• Vía Troncal del Viento: Tramo Manaure - Cabo de Vela.

• Vía Corredor Brasil - Pacífico (Pasto - Mocoa): Tramo Pasto - Encano - Santiago - San Francisco (Variante San Francisco) - Mocoa.

• Vía Transversal Central del Pacífico: Tramo Las Animas - Nuquí.

• Vía Anillo del Macizo Colombiano: Tramo Rosas - La Sierra - la Vega - Santiago - Bolívar - La Lupa.

• Vía Carretera de la Soberanía (Cúcuta - Arauca): Tramo La Lejía - Saravena.

• Vía Carretera la Virginia - Irrá: Tramo la Virginia - La Miranda - Irrá.

• Estudio, diseño y construcción del nuevo puente sobre el río Magdalena.

En aras de la equidad regional, para los siguientes departamentos: Amazonas, Bogotá, Cundinamarca, Guainía, Quindío, San Andrés, Vaupés y Vichada se revisará las iniciativas contempladas en la Agenda Interna, para identificar cuáles son los proyectos que más contribuyen al logro de una mayor competitividad y productividad regional.

Los proyectos a que se refiere el presente artículo, serán parte integral del PND y son considerados como prioritarios por el Gobierno Nacional, por lo tanto se realizará los estudios de preinversión de los mismos, con el objeto de tener proyectos estructurados para su posterior ejecución. La ejecución de estos proyectos, se realizará de acuerdo con la financiación establecida en el presente Plan de Inversiones y la existencia de recursos adicionales, garantizando que no se cause desequilibrio fiscal por su financiamiento.

Artículo 143. *Fondo de Estabilización Petrolera*. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, Ecopetrol S.A. no estará obligada a efectuar ahorros en el Fondo de Estabilización Petrolera -FAEP- de que trata la Ley 209 de 1995. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Los ahorros que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley haya efectuado Ecopetrol S. A., en el FAEP son de propiedad de la nación y serán transferidos a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 144. *Evaluación de gestión y resultados*. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, en relación con el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados, se crea el Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados, como una instancia para establecer las prioridades de evaluación de programas, aprobar las metodologías y su alcance, y considerar los resultados que puedan contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas. El Departamento Nacional de Planeación diseñará mecanismos para una eficiente utilización de la información correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la conformación y funciones del Comité Intersectorial de Evaluación.

CAPITULO V

Disposiciones finales

Artículo 145. *Unidad Ejecutora Especial*. Para efectos presupuestales el Consejo Nacional Electoral será Unidad Ejecutora Especial cuya programación y seguimiento presupuestal, deberá reportarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, de acuerdo con los procedimientos y metodología previamente definidos. El Gobierno Nacional, antes del 31 de julio del presente año, emitirá el decreto con los ajustes correspondientes para cumplir sus objetivos.

Artículo 146. *Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal*. El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales. Entiéndase esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

Parágrafo. El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

Artículo 147. *Renovación automática Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*. A fin de facilitar el cumplimiento de los fines de la seguridad social, facúltese al Gobierno Nacional para que en un plazo de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley expida las normas necesarias para garantizar la renovación automática de los seguros obligatorios de vehículos y la garantía de asegurabilidad cuando los pagos de las pólizas se realicen mediante transacciones electrónicas sin que medie un documento físico.

Los vehículos sólo podrán circular con las pólizas obligatorias vigentes. Los vehículos deberán tener un sistema de verificación electrónico de detección mayor a 20 metros de distancia, de lo contrario se aplicarán las sanciones establecidas en el código de tránsito vehicular. Para la administración del sistema de verificación electrónica se destinará el 10% del valor total de la póliza.

Mediante un sistema de información centralizado, utilizando medios electrónicos con conexión en línea, las compañías de seguros harán la renovación automática de las pólizas obligatorias de vehículos, su liquidación, pago, distribución del valor pagado y verificación de la existencia de las pólizas.

La implementación y administración del sistema de información centralizado y del sistema de verificación electrónica será responsabilidad de la entidad definida en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Para la administración del sistema de información centralizada se

debe destinar el mismo porcentaje definido en el artículo en mención, sobre la totalidad que paga el tomador de las pólizas obligatorias de vehículos.

El Ministerio de Transporte no podrá autorizar en forma directa o a través de los Organismos de Tránsito, trámites de: conductores, propietarios de vehículos o poseedores de los vehículos, si los vehículos de su propiedad o de su posesión no están al día con el pago de las Pólizas Obligatorias de Vehículos.

Artículo 148. *Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes*. La Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes estará conformada por no más de 20 miembros con participación de las bancadas con asiento en dicha Corporación, y tendrá las mismas funciones y atribuciones que la ley le da al Procurador General de la Nación en la Ley 734 de 2002.

Artículo 149. *Cuota de auditaje*. Las transferencias que la Nación hace a las Entidades Territoriales pertenecientes a las antiguas Comisarías, por mandato de los artículos 309 y 359 de la Constitución Nacional, no serán objeto de cobro de tasa, contribución o cuota de auditaje por parte del Ente de Control Fiscal Departamental.

Artículo 150. *Organismos comunales*. En aras de fortalecer, el Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario desarrollo para todos 2006 - 2010" estimulará los organismos comunales mediante los distintos mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en los diferentes niveles territoriales, en desarrollo de la Ley 743 de 2002.

Artículo 151. *Nueva sede del Congreso*. Adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la nueva sede del Congreso de la República.

Artículo 152. Modifícase el artículo 7º del Decreto-ley 555 de 2003.

"Designación del Director Ejecutivo. El Director Ejecutivo será designado por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 153. *Habilitación de predios*. Para el caso de aquellos inmuebles fiscales que estén afectos o no a la prestación de un servicio público en donde el titular sea la Nación, el Gobierno Nacional y/o el Estado colombiano, o que no sea claramente identificada la entidad pública titular del derecho de dominio y cuya posesión u ocupación se encuentre plenamente identificada a una entidad pública de cualquier orden, se autoriza al Representante Legal de la entidad poseedora u ocupante para que mediante acto administrativo legalice la respectiva propiedad. Para tal efecto el Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 154. *Exención de impuesto de renta para empresas en las zonas afectadas por la avalancha del río Páez y Magdalena*. Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios las nuevas empresas agrícolas, ganaderas, microempresas, establecimientos comerciales, industriales, turísticos, las compañías exportadoras y mineras, que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos que se instalen efectivamente en la zona afectada por la avalancha del Río Páez y Magdalena y aquellas preexistentes al 1° de abril de 2007 que demuestren fehacientemente incrementos sustanciales en la generación de empleo, siempre que estén localizados en los municipios Caldoso, Inza, Jambaló, Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Miranda, Morales, Padilla Puracé, Tambo, Timbío y Suárez en el Departamento del Cauca y La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Garzón, Iquira, Tesalia, Neiva, Aipe, Campoalegre, Gigante, Hobo, Rivera y Villa Vieja en el Departamento del Huila. La cuantía de la exención regirá hasta el 31 de diciembre de 2010.

Gozarán del mismo beneficio las unidades económicas productivas precisadas en el inciso primero de este artículo que, preexistiendo al fenómeno natural y por causa de este, hayan disminuido sus ingresos reales en un mínimo de cuarenta por ciento (40%), según certificación expedida por los Ministros de Comercio, Industria y Turismo, Agricultura o Minas y Energía. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación reglamentará la materia.

Artículo 155. Si el crecimiento económico sostenido es superior del nivel del 5% en el año 2007, se destinarán adicionalmente 600.000 millones de pesos en proyectos estratégicos de saneamiento básico de agua potable presentado por las entidades territoriales de acuerdo con criterios de equidad y racionalización que defina el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.

Artículo 156. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses contados a partir de la publicación de la presente ley, expidan normas con fuerza de ley para crear cargos de Procuradores Judiciales y sustanciadores, que deben ejercer funciones de Ministerio Público, de conformidad con la Ley 975 de 2005, así como aquellos que deben actuar ante los jueces administrativos.

Parágrafo. La Procuraduría General de la Nación, enviará los estudios pertinentes sobre los cargos a crear en desarrollo de esta facultad.

Artículo 157. *Centro de Altos Estudios Legislativos*. Cuyo objeto principal será realizar investigaciones y actividades de formación, asesoría, capacitación y divulgación en asuntos propios de las actividades de la Rama Legislativa. El Centro tendrá sede en las instalaciones del edificio Nuevo del Congreso. El Centro tendrá el apoyo institucional de la Escuela Superior de Administración Pública y la participación del proyecto ARCA /Articulación Congreso Academia).

Artículo 158. El Gobierno Nacional deberá presentar a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el proyecto de ley que reglamente los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005.

Artículo 159. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso 2° del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma ley, el parágrafo del artículo 4° de la Ley 785 de 2002, el artículo 113 de la Ley 388 de 1997, el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el artículo 3° del Decreto 3752 de 2003 y el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión "el CNSSS" por "la Comisión de Regulación en Salud", 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75 81, 82, 86, 92, 99,103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.

COMISION TERCERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Ponentes Coordinadores,

Angel Custodio Cabrera B., Mauricio Lizcano Arango, Jorge Julián Silva M., Carlos Ramiro Chavarro, Felipe Fabián Orozco V., Carlos Augusto Celis, Luis Enrique Salas M., Simón Gaviria M., Oscar Leonidas Wílchez Carreño.

Ponentes,

Luis Fernando Almario R., Guillermo Santos M., Fabio Raúl Amín S., Luis Alejandro Perea A., Santiago Castro G., Alfonso Riaño C., Bernardo Miguel Elías V., Carlos Alberto Zuluaga, Wilson Borja D., Fernando Tamayo T., Orlando Montoya T.

COMISION CUARTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Ponentes Coordinadores,

Miguel Amín E., Manuel Carebilla C., Gabriel Antonio Espinoza A., Juan Gabriel Díaz B., José María Conde R., Luis Jairo Ibarra O., Gloria Estella Díaz O.

Ponentes,

Juan Lozano G., Luis Antonio Serrano, Oscar de Jesús Marín, Mario Suárez Flórez, Carlos Arturo Quintero M., Jorge Gerléin E., Germán Reyes F., Edgar Eulises Torres M.

INDICE GENERAL

1. Estado comunitario: desarrollo para todos

1.1 El Estado Comunitario

1.2 Seguridad Democrática

1.3 Consideraciones generales

1.4 ¿De dónde venimos?

1.5 Crecimiento sostenido en beneficio de todos

1.5.1 Consideraciones sobre el crecimiento

1.5.2 Consideraciones sobre el desarrollo

1.6 Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso

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

1.6.2 Desigualdad y crecimiento

1.7 La arquitectura del Plan

2. Política de defensa y seguridad democrática

2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática

2.1.1 Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

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

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

2.2 Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación

2.2.1 Superación del desplazamiento forzado por la violencia

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

2.2.3 Política de reconciliación

2.2.4 Fortalecimiento de condiciones regionales de Desarrollo y Paz

2.2.5 Consolidación de la presencia institucional

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

3.1 Pobreza y población vulnerable

3.1.1 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

3.1.2 Índice de Condiciones de Vida (ICV)

3.1.3 Pobreza e indigencia medidas por ingresos

3.1.4 Determinantes de la pobreza

3.1.5 Metas y acciones propuestas

3.2 Mercado y relaciones laborales

3.2.1 Dinámica de la oferta de trabajo

3.2.2 Informalidad

3.2.3 Metas y acciones requeridas

3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social

3.3.1 Seguridad social integral

3.3.2 Sistema de Promoción Social y Sistema Social del Riesgo

3.3.3 Políticas transversales

3.3.4 Sistema de formación de capital humano

3.4 Banca de las Oportunidades

3.5 Ciudades amables

3.5.1 Desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles

3.5.2 Vivienda: soluciones al alcance de todos

3.5.3 Agua para la vida

3.5.4 Transporte urbano y movilidad

3.5.5 Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales

3.6 Infraestructura para el desarrollo

3.6.1 Accesibilidad territorial

3.6.2 Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas

3.6.3 Alcanzar la inclusión digital

3.7 Equidad en el campo

3.7.1 Avanzar en el ordenamiento social de la propiedad

3.7.2 Ajuste institucionales para el sector rural

3.7.3 Mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos

3.7.4 Promover esquemas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos

3.7.5 Programas de promoción social para la población rural

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

4.1 Consideraciones macroeconómicas

4.1.1 Demanda

4.1.2 Consistencia macroeconómica

4.1.3 La consolidación de la estabilidad fiscal para los próximos años

4.1.4 Consideraciones acerca del crecimiento de largo plazo

4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

4.2.1 Estrategias Transversales

4.2.2 Ahorro, inversión y financiamiento

4.2.3 Capital físico

4.2.4 Capital humano

4.2.5 Instituciones para el desarrollo productivo

4.2.6 Programas sectoriales de alto impacto: apuestas productivas

4.2.7 La Agenda Interna Regional

4.3 Consolidar el Crecimiento y Mejorar la Competitividad del sector agropecuario

4.3.1 Diagnóstico

4.3.2 Lineamientos de política

4.3.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del Sector

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

5.1 Introducción

5.2 Una Gestión Ambiental que promueva el Desarrollo Sostenible

5.2.1 Situación actual

5.2.2 Principios y criterios orientadores de la Gestión Ambiental

5.2.3 Componentes y Estrategias

5.3 Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres

5.3.1 Situación actual y objetivos

5.3.2 Componentes y Estrategias

6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos

6.1 Los requisitos del Estado Comunitario

6.1.1 Consolidación del modelo democrático

6.1.2 Justicia eficaz y cercana al ciudadano

6.2 Los retos del Estado Comunitario

6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

6.2.2 Estado eficiente y transparente

7. Dimensiones especiales del desarrollo

7.1 Equidad de género

7.1.1 Introducción

7.1.2 Situación actual

7.1.3 Estrategias

7.2 Juventud

7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales

7.3.1 Diversidad étnica

7.3.2 Reconocimiento y protección de la diversidad étnica

7.3.3 Interculturalidad

7.3.4 Estrategias

7.4 Dimensión regional
7.4.1 Introducción
7.4.2 Algunos logros
7.4.3 La caracterización para el desarrollo regional
7.4.4 Estado descentralizado
7.4.5 Fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo
7.5 Ciencia, tecnología e innovación (CTI)
7.5.1 Incrementar la generación de conocimiento
7.5.2 Fomentar la innovación y el desarrollo productivo
7.5.3 Fomentar la apropiación de la CTI en la sociedad colombiana
7.5.4 Incrementar y fortalecer las capacidades humanas para la CTI
7.5.5 Consolidar la institucionalidad del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación
7.5.6 Consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTI
7.5.7 Promover la integración regional
7.5.8 Consolidar la proyección internacional de la ciencia, la tecnología y la innovación
7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y desarrollo
7.6.1 Cultura para la convivencia
7.6.2 La cultura como estructura social del país
7.6.3 Deporte, recreación, actividad física y tiempo libre
7.7 Demografía y desarrollo
7.7.1 La visión macro
7.7.2 La visión social
7.8 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico
7.8.1 Desarrollo institucional y de control
7.8.2 Fomento, fortalecimiento y difusión
7.9 Política exterior y migratoria
8. Plan Plurianual de Inversiones
9. Anexo de Metas

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS

Figura 1.1: Relación entre pobreza y crecimiento
Figura 1.2: Evolución de la pobreza
Figura 2.1: Evolución del número de combatientes de los GAML
Figura 2.2: Evolución del gasto en seguridad y defensa
Figura 2.3: Evolución del pie de fuerza de la Fuerza Pública
Figura 2.4: Comparativo soldados bachilleres, regulares y profesionales
Figura 2.5: Evolución de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes
Figura 2.6: Número de hectáreas con cultivos de coca
Figura 2.7: Evolución del secuestro total
Figura 2.8: Número de personas desplazadas por la violencia
Figura 2.9: Gasto destinado a atención a la PD por la violencia
Figura 2.10: Número de eventos con MAP y MUSE
Figura 2.11: Ubicación regional de los Programas de Desarrollo y Paz
Figura 2.12: Recursos destinados a la ejecución de los Programas de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (millones de pesos)
Figura 3.1: Índice NBI
Figura 3.2: Índice de condiciones de vida
Figura 3.3: Índice de condiciones de vida por departamento
Figura 3.4: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza
Figura 3.5: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema
Figura 3.6: Crecimiento *vs.* Pobreza
Figura 3.7: Tasa de ocupación y PIB
Figura 3.8: Sistema de protección social
Figura 3.9: Ejes de la política de seguridad alimentaria y nutricional
Figura 3.10: Urbanización e IDH
Figura 3.11: Índice de Primacía Urbana (países seleccionados)
Figura 3.12: Estrategia de ciudades amables
Figura 3.13: Tope para VIS y esquema para montos de SFV
Figura 3.14: Principios de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico
Figura 3.15: Ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios
Figura 4.1: Proyecciones de la inversión privada y pública (% PIB)
Figura 4.2: Deuda pública neta
Figura 4.3: Evolución del ahorro y la inversión (% del PIB)
Figura 4.4: Ahorro nacional y externo
Figura 4.5: Cartera como proporción del PIB
Figura 4.6: Tamaño de los fondos de pensiones
Figura 4.7: Proyecciones de ahorro en fondos de pensiones
Figura 4.8: Acceso formal al ahorro y PIB per cápita
Figura 4.9: Índice de oportunidad digital 2005
Figura 4.10: Modelo de formación por competencias
Figura 4.11: Articulación del sistema de formación de capital humano
Figura 4.12: Sistema de aseguramiento de la calidad
Figura 6.1: Evolución de los ingresos, egresos e inventarios de procesos en el sector jurisdiccional
Figura 6.2: Formas de terminación del proceso penal en la fase de investigación previa-Ley 600 de 2000
Figura 6.3: Inventario de procesos, investigación previa e instrucción - FGN (2002-2004)
Figura 6.4: Evolución de la población y capacidad en ERON
Figura 6.5: Evolución de la población reclusa en ERON por situación jurídica 2003-2006
Figura 6.6: Distribución geográfica de Casas de Justicia
Figura 6.7: Número de solicitudes atendidas en Casas de Justicia
Figura 7.1: Población indígena por departamento
Figura 7.2: Población afrocolombiana
Figura 7.3: Agrupamientos departamentales según etapas de desarrollo
Figura 7.4: Situación catastral a 1 de enero de 2006
Figura 7.5: Ahorro por rango de edad
Figura 7.6: Pensiones obligatorias: monto y número de afiliados
Figura 7.7: Razón de dependencia demográfica
Figura 7.8: Tasa bruta de mortalidad
Figura 7.9: Tasa bruta de mortalidad infantil
Figura 7.10: Paridez media según edad a la unión y condición de pobreza
Figura 7.11: Impacto económico de las remesas de trabajadores en el exterior
Cuadro 2.1: Principales indicadores de violencia
Cuadro 2.2: Comparativo tasa y número de homicidios de América Central y del Sur, 2005
Cuadro 2.3: Líneas de acción, planes y programas de la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática diseñados por el MDN
Cuadro 2.4: Principales resultados en interdicción
Cuadro 2.5: Evolución de delitos de mayor impacto
Cuadro 2.6: Principales municipios expulsores
Cuadro 2.7: Municipios expulsores críticos
Cuadro 2.8: Principales municipios expulsores 2005 - 2006

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

Cuadro 3.2: Metas 2010. Disminuir los niveles de desempleo

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

Cuadro 3.4: Metas 2010. Intervenciones en segmentos especiales

Cuadro 3.5: Cobertura del aseguramiento en salud

Cuadro 3.6: Metas 2010: cobertura universal en el SGSSS

Cuadro 3.7: Metas 2010. Salud pública

Cuadro 3.8: Metas 2010: protección al cesante

Cuadro 3.9: Metas 2010: riesgos profesionales

Cuadro 3.10: Metas 2010. Segmentos especiales de la población

Cuadro 3.11: Niños según tipo de institución donde reciben asistencia

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 3.19: Metas Agua Potable y Saneamiento Básico

Cuadro 3.20: Viajes de transporte público de los SITM

Cuadro 4.1: Crecimiento del PIB 2001-2010

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

Cuadro 4.3: Balance macroeconómico y financiamiento

Cuadro 4.4: Proyecciones del sector público consolidado

Cuadro 4.5: Carga tributaria

Cuadro 4.6: Profundización del mercado de capitales

Cuadro 4.7: Cobertura de la banca en Colombia

Cuadro 4.8: Corredores arteriales complementarios de competitividad

Cuadro 4.9: Metas en calidad de educación básica y media

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

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

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

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

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

Cuadro 6.3: Fases de implementación de la Reforma Penal

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

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

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

Cuadro 6.7: Nivel de antigüedad de ERON, 2006

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

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

Cuadro 7.1: Población indígena de Colombia, por departamento

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

Cuadro 7.3: Población afrocolombiana

Cuadro 7.4: Gestión Incoder 1

Cuadro 7.5: Gestión Incoder 2

Cuadro 7.6: Síntesis de la caracterización del desarrollo territorial

Cuadro 7.7: Transferencias nacionales y SGP

Cuadro 7.8: Logros en sectores básicos

Cuadro 7.9: Ajustes legales requeridos al SGP

Cuadro 7.10: Desempeño fiscal de los municipios, 2005

Cuadro 7.11: Tasa de mortalidad infantil

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

Cuadro 7.13: Metas a 2010. Dinámica demográfica y desarrollo

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

1. Estado Comunitario: desarrollo para todos

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

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

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

1.1 El Estado Comunitario

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

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

1. Las destinadas a promover intereses privados, y

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

Este Plan reconoce que tanto los mercados como el Estado tienen deficiencias en Colombia, y que ambos deben ser mejorados. Así, no ve un debate entre más Estado –una visión estatista de la sociedad– o

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Seguridad Democrática.

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

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

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

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

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

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

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

Es también una herramienta para generar confianza, inversión y crecimiento. Hay un vínculo entre la seguridad y la cohesión social. La seguridad provee condiciones para la inversión, y esta permite que se alcancen objetivos sociales. La seguridad democrática es, por lo tanto, un medio para la erradicación de la pobreza. La seguridad y las libertades se requieren para que el inversionista tenga confianza. El crecimiento sólo se da cuando hay un respeto firme a los derechos más básicos: la

vida, la libertad, la propiedad individual en un ambiente de conveniencia social. Es en este contexto que se da el crecimiento económico necesario para que crezca el empleo, para que crezcan los ingresos laborales y para que crezcan los recursos para la política social. Esto, junto con una política social efectiva, sella la unión entre todos los colombianos, y legitima la seguridad y las libertades públicas.

1.3 Consideraciones generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 ¿De dónde venimos?

En 2002 el país sufría las consecuencias de la crisis económica del lustro anterior y de la falta de una política de seguridad. En el período 1996-2001 la economía escasamente creció a un ritmo del 1% anual en promedio, y en 1999 se presentó el primer decrecimiento, de -4,3%, en casi un siglo. La confianza y, por lo tanto, la inversión y el consumo privado, decrecieron de manera continua en esos años y alcanzaron ni-

veles históricamente bajos en el año 2000. El impacto social de la crisis fue enorme: el desempleo urbano superó el 20%, los ingresos de los hogares cayeron, especialmente los de los más pobres, y la pobreza y la desigualdad se dispararon. Cerca del 58% de la población colombiana era pobre en 2000 y el coeficiente de Gini saltó a 0,6. Entre 1995 y 1999, más de dos millones de colombianos ingresaron a la pobreza.

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

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

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

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

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

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

Estos logros no se han conseguido solamente con crecimiento, sino con la aplicación de políticas sociales adecuadas. Se crearon 1,4 millones de nuevos cupos en la educación básica y media, la cartera del Icetex pasó de 500 mil a 800 mil millones de pesos, con lo cual aumentó la cobertura de la educación superior de manera importante. El Sena, que capacitaba un millón 100 mil estudiantes en 2002, pasó a cuatro millones en 2006, con un incremento de ocho millones de horas enseñadas. Se crearon ocho millones de cupos en el régimen subsidiado de salud –casi los mismos de todo el período 1993-2002–. Adicionalmente, se han reestructurado 128 hospitales. La falta de activos, entre ellos la vivienda de calidad, es uno de los principales problemas que enfrentan los pobres. Se han entregado 390 mil soluciones de vivienda y se han vinculado 3,1 millones de colombianos a los servicios de acueducto y 3,8 millones a los de alcantarillado. Las entidades de primer y segundo piso desembolsaron más de 7,8 billones de pesos en crédito, que beneficiaron a 32 millones de colombianos, y a un millón 800 mil personas con microcrédito. Como elemento fundamental de este desarrollo, el Conpes aprobó la política de la Banca de las Oportunidades con una inversión inicial de 120 mil millones de pesos, procedentes de la venta de Granbanco. El acceso a servicios financieros en el sector agropecuario se ha ampliado a través de instrumentos como el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, y el Incentivo de Capacitación Rural, ICR, por medio de los cuales se entregaron 14.431 incentivos por 131 mil millones de pesos para apoyar inversiones por 672 mil millones de pesos en plantaciones de cultivos de tardío rendimiento, adecuación de tierras e inversión en maquinarias y equipos, entre otros. Para romper los círculos de pobreza, este Gobierno decidió darle continuidad al Programa *Familias en Acción*. Al inicio de la actual administración 250 mil familias eran beneficiarias; hoy se tienen alrededor de 650 mil y la meta es llegar a un millón quinientas mil en 2007.

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

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

1.5 Crecimiento sostenido en beneficio de todos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5.1 Consideraciones sobre el crecimiento

Colombia ha mejorado su capacidad institucional de manejo de los ciclos económicos de corto plazo. Las principales innovaciones en este sentido son:

1. Un banco central independiente, que conduce la política monetaria bajo el marco denominado de *inflación objetivo*, que permite ser expansivo en la fase baja del ciclo, y que obliga a ser contractivo en la fase alta –inflacionaria– del ciclo.

2. Un régimen de tasa de cambio, en esencia, flotante, y

3. Aunque no se puede decir que la política fiscal tiene la flexibilidad necesaria para que pueda ser usada como instrumento contracíclico, sí se puede afirmar que los elementos explosivos que la caracterizaron en la segunda mitad de los años noventa han sido, en gran medida, conjurados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5.2 Consideraciones sobre el desarrollo

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

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

– Finanzas públicas sostenibles y moneda sana.

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

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

– Protección de derechos de propiedad.

– Respeto de los contratos.

– Competencia basada en el mercado.

– Incentivos apropiados.

– Moneda sana.

– Solvencia fiscal y sostenibilidad de la deuda.

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

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

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

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

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

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son:

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6 Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso

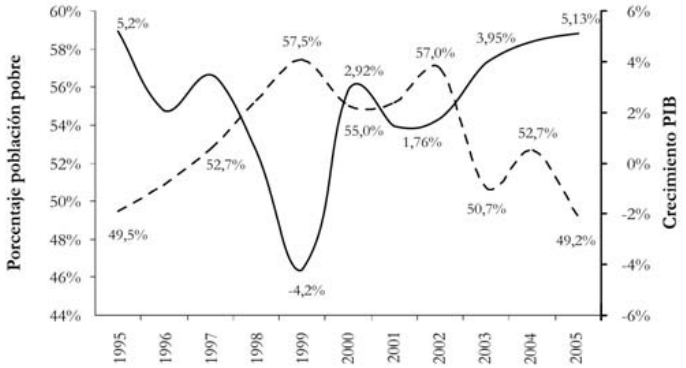
En este apartado y con el fin de cerrar esta introducción, se presentan con más detalle la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, eje central de este Plan de Desarrollo.

En muchas partes del mundo el crecimiento económico sostenido se ha logrado traducir en una reducción de la pobreza (para Colombia, ver la figura 1.1). Esto se ha logrado principalmente en los países donde el

buen desempeño económico ha sido específicamente acompañado por un conjunto de políticas y estrategias orientadas a combatir la pobreza extrema. La evidencia muestra que los grupos más pobres de la población resultan beneficiados al implementarse políticas de focalización de gasto público que complementan los beneficios implícitos de un mayor crecimiento.

FIGURA 1.1

Relación entre pobreza y crecimiento



Fuente: DNP - MERPD - DANE.

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

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

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

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

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

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

FIGURA 1.2

Evolución de la pobreza

Fuente: DNP - MERPD - DANE.

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

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

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

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

Para aprovechar los canales que permiten la reducción de la pobreza gracias a un mayor crecimiento económico, se han desarrollado programas de atención integral a las familias más pobres, los cuales se caracterizan por los siguientes aspectos: integran toda la oferta de servicios y subsidios del Estado, son temporales, permiten una utilización más

eficiente de los recursos del Estado y se les puede hacer monitoreo más fácilmente. El reto es hacer una transición de algunos de sus miembros hacia la formalización: para ello se requiere el debido acompañamiento, el mejoramiento del sistema de información de demanda laboral, y el desarrollo de programas de empleo llevados a cabo conjuntamente con el sector privado, en los cuales sea posible acumular experiencia y capital humano.

El éxito de estos programas depende de que:

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

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

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

1.6.2 Desigualdad y crecimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, en lo referente al tema educativo, se debe tener en cuenta que, si bien el cambio tecnológico es un elemento generador de desigualdad en los ingresos salariales, este fenómeno tiende a revertirse en la medida en que se populariza el uso de nuevas tecnologías y se mejora el acceso a la educación de las familias más pobres. Por esta razón, los esfuerzos educativos no sólo se deben circunscribir a capacitar a los nuevos profesionales con las últimas tecnologías, también deben buscar la actualización de la fuerza laboral existente. Aunque la industria puede hacer inversiones importantes en el campo educativo, el Estado cuenta con economías de escala que le permiten producir capital humano con menores costos para la sociedad y con una mayor cobertura poblacional.

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

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

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

1.7 La arquitectura del Plan

En este capítulo se ha presentado la visión general sobre el Estado Comunitario, la estrategia de crecimiento y desarrollo. El Capítulo II, referido a la seguridad democrática, se puede entender como una propuesta de desarrollo, tanto social como político. En el Capítulo III se incluyen nuestras propuestas de política para generar desarrollo social. En el Capítulo IV se estudian los requerimientos para lograr un crecimiento elevado y sostenido. El Capítulo V describe las acciones públicas y privadas de gestión ambiental y del riesgo, necesarias para promover el desarrollo sostenible del país. El Capítulo VI reúne las

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

propuestas para el aumento de la eficiencia y transparencia del Estado, y para mejorar algunos aspectos del funcionamiento democrático, de modo que se consolide la institucionalización del Estado Comunitario. En el Capítulo VII se discuten, con cierta profundidad, dimensiones especiales del desarrollo, que por su importancia merecen un tratamiento especial:

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

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

2. Política de defensa y seguridad democrática

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

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

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

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

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

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

El logro de estos propósitos requiere de la concurrencia de esfuerzos del Gobierno Nacional, la comunidad internacional y la sociedad colombiana. El primero de ellos, mediante el incremento en el gasto en seguridad y defensa; la segunda, a través de la continuación de los programas de cooperación internacional (p. e. la estrategia de cooperación bilateral con el Gobierno de los Estados Unidos, en su componente militar); y la tercera, por medio de un esfuerzo tributario del orden de los $8,6 billones, adicionales al presupuesto ordinario de la Nación.

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

2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática

En el año 2002, el Estado colombiano enfrentaba niveles preocupantes de amenazas a la institucionalidad democrática. En algunas regiones del país, los GAML ejercían una presencia activa y, mediante el uso indiscriminado del terror, amedrentaban a la población civil. El secuestro, la extorsión, el asesinato de civiles, los ataques a poblaciones, las masacres y el desplazamiento forzado por la violencia, constituían las manifestaciones más comunes del accionar de estos grupos. Este fenómeno de violencia empezó a trasladarse a los centros urbanos generando nuevas y complejas formas de crimen organizado. Dicho entorno favoreció el crecimiento y fortalecimiento de los GAML, permitiéndoles apropiarse de los recursos necesarios para el sostenimiento de sus aparatos armados y continuar el ejercicio de su actividad ilegal. La combinación entre armas y narcotráfico tenía en jaque el futuro del país.

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

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

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

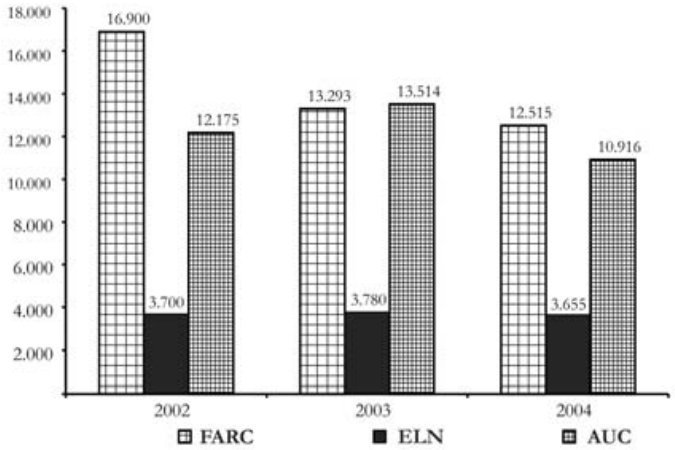
2.1.1 Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

En el marco de la PDSD, la acción de la Fuerza Pública (FP) con la participación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) logró revertir los planes estratégicos de los GAML y atacar sus zonas de retaguardia. Dentro de los logros más destacados en ese sentido, se encuentra la neutralización de los frentes guerrilleros que rodeaban a

Bogotá, la desarticulación de las milicias que operaban en la capital antioqueña y, en general, el profundo debilitamiento de las estructuras armadas de la insurgencia, situación que permitió la disminución del número de combatientes irregulares en el período 2002-2004. Así mismo, el esfuerzo de la Fuerza Pública garantizó las condiciones de seguridad para el éxito de las negociaciones entre el gobierno y las autodefensas, lo que favoreció el inicio del proceso de desmovilización de dichos grupos y, por lo tanto, la disminución de su tamaño y presencia territorial.

FIGURA 2.1

Evolución del número de combatientes de los GAML



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

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

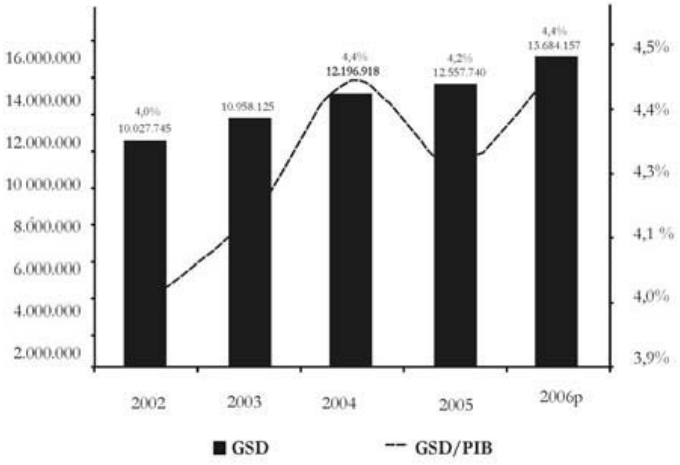
En un primer momento las Fuerzas Militares (FFMM), en una postura ofensiva, fueron las encargadas de recuperar las regiones específicas afectadas por la violencia de guerrillas y autodefensas; ello, de manera tal que se garantizaran las condiciones para que la Policía Nacional (Ponal) pudiera consolidar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

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

Para el logro de los objetivos y la ejecución de las estrategias y programas planteados en la PDSD, el Gobierno Nacional invirtió cuantiosos recursos que se destinaron a la adecuación de las capacidades de las FFMM y de la Ponal a los nuevos retos (figura 2.2)[2]. Este proceso de fortalecimiento se enfocó, por un lado, en la ampliación del pie de fuerza (PDF) existente y, por el otro, en la consolidación del proceso de modernización en curso.

FIGURA 2.2

Evolución del gasto en seguridad y defensa

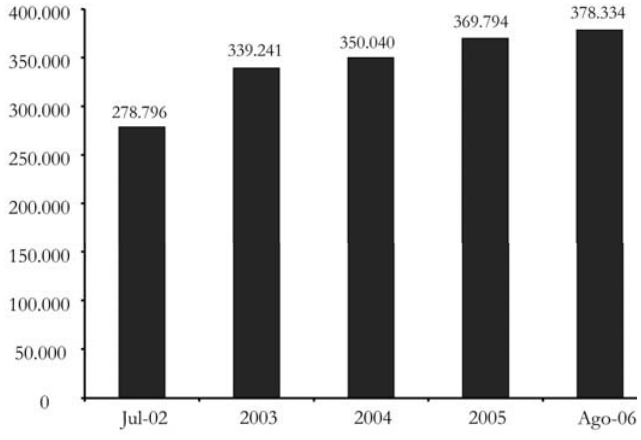


Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Cálculos: DNP DJS - SSD.

La figura 2.3 presenta la evolución del número de efectivos de la FP en el período julio de 2002-agosto de 2006. Como puede verse, el PDF presentó un incremento del 36%, lo que permitió, por una parte, una mayor sostenibilidad de las operaciones militares de recuperación territorial, desarrolladas en el marco del Plan Patriota[3]; y, por la otra, la ampliación de la presencia de la Ponal en todos los municipios del país. Mientras que para 2002 la Ponal hacía presencia en 940 municipios, desde 2004 se mantiene cubrimiento total en los 1.098 municipios del territorio nacional.

FIGURA 2.3

Evolución del pie de fuerza de la Fuerza Pública



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

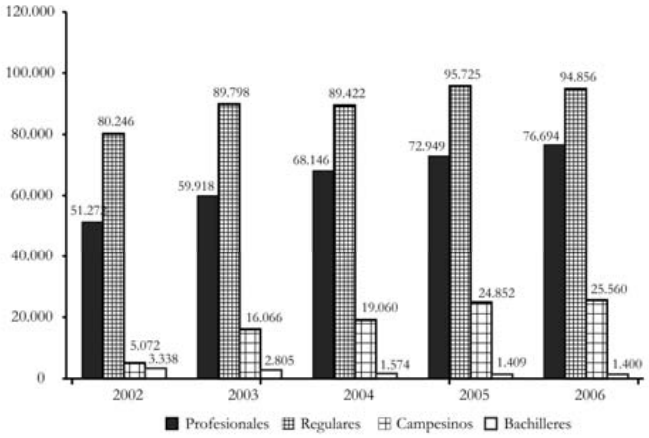
2 El DNP-DJS-SSD contabiliza el gasto en seguridad y defensa siguiendo la metodología OTAN-SIPRI, en la cual se considera sólo los rubros de gasto del sector que se relacionan con el empleo de la fuerza, sin incluir al DAS, pero incluyendo el gasto pensional y el gasto de la Ponal. Otra metodología que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

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

Igualmente, estos incrementos en el PDF permitieron la creación de nuevas unidades dentro de las que se cuentan nueve Brigadas Móviles, seis Batallones de Alta Montaña, trece Agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas, 31 Escuadrones Móviles de Carabineros y el fortalecimiento de las unidades de Infantería de Marina de la Armada Nacional. Paralelamente, se continuaron los esfuerzos de profesionalización de las Fuerzas[4], a través de la reducción de la cantidad de soldados bachilleres y el aumento de los soldados profesionales (figura 2.4).

FIGURA 2.4

Comparativo soldados bachilleres, regulares y profesionales



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con relación a la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), se destaca la adquisición de 25 aeronaves ligeras de combate, un avión de inteligencia y doce helicópteros de instrucción, equipos estos que permitieron la consolidación de la supremacía aérea de la FP. Como complemento, en el campo aeronáutico se hizo un esfuerzo considerable, en cuanto a la modernización de los procesos logísticos con la creación del Sistema de Información Logística (SILOG) que permitió, no sólo significativos ahorros en la operación y el mantenimiento, sino que mejoró sensiblemente el alistamiento de las aeronaves. La misión de apoyo táctico a las tropas se fortaleció con la adquisición de ocho helicópteros de asalto para la Brigada de Aviación del Ejército.

El Gobierno Nacional también avanzó en el mejoramiento de la gestión del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). En este sentido, se formularon programas tendientes a centralizar varias adquisiciones a través de los procesos de contratación, dentro de los que sobresale la reciente integración de los Fondos Rotatorios de las FFMM en la Agencia Logística Conjunta. Esta fusión permitirá alcanzar economías de escala en los procesos y generar ahorros valiosos para el sector. Igualmente, la modernización de las prácticas administrativas y de gestión de recursos se ha extendido a las entidades descentralizadas del sector que han apoyado, desde sus funciones, la PDSD.

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

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

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

5 Datos proporcionados por el MDN.

CUADRO 2.1

Principales indicadores de violencia

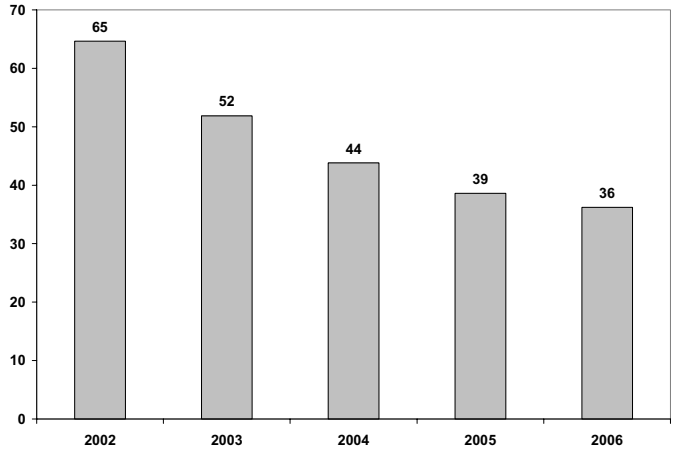
Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	Variación 2002-2005 (%)
Homicidio común	28.837	23.523	20.210	18.111	17.277	-40,1
Homicidio colectivo (casos)	115	94	46	48	37	-67,8
Desplazados	424.304	220.334	162.303	159.534	109.412	-74,2
Secuestros extorsivos	1.709	1.257	758	378	282	-83,5
Ataques a poblaciones	98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

Fuente: Dijín, Acción Social, Fondelibertad, MDN.

En cuanto al homicidio se refiere, y como se refleja en la figura 2.5, la tasa de homicidios por 100 mil habitantes presentó una disminución del 44 % en el período 2002-2006.

FIGURA 2.5

Evolución de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes



Pese a los avances mencionados en materia de seguridad, en 2005 Colombia ocupó el tercer lugar en relación con la tasa de homicidio por 100 mil habitantes, frente a otros países de la región (cuadro 2.2).

CUADRO 2.2

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

País	Tasa de homicidio por 100 mil habitantes	Homicidios
El Salvador	54,7	3.761
Honduras	40,7	2.836
Colombia	39,3	18.111
Guatemala	37,5	5.500
Venezuela	22,7	5.771
Costa Rica	7,6	307

Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador.

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

Si bien los GAML han fracasado en su intento por consolidar su presencia en las zonas urbanas, hay ciudades que todavía presentan niveles considerables de homicidio y crimen organizado; así mismo, aun se pueden profundizar los logros en materia de reducción del secuestro y el desplazamiento forzado. Aunque la guerrilla se haya replegado y debilitado, mantiene una capacidad relativa para adelantar acciones armadas en ciertas regiones y corredores viales. Por tanto, es necesario dar continuidad a los avances en materia de control fronterizo para evitar que el crimen organizado transnacional alimente las estructuras y finanzas de los GAML, mediante el flujo de armas y sustancias ilícitas. Igualmente, es preciso continuar con los procesos de reestructuración que conllevan, específicamente, a mantener el nivel de confianza de la población en las entidades del sector y, en particular, en la FP.

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

Acciones para la consolidación de la PDSD en el territorio nacional

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

Para enfrentar de manera adecuada el cambio registrado en la actividad de los GAML, otras amenazas a la ciudadanía y asegurar el normal funcionamiento de la Fuerza Pública, durante el cuatrienio 2002 – 2006, se desarrolló la primera fase de la PDSD. Esta permitió el reforzamiento del número de efectivos militares y policiales y la creación de nuevas unidades operativas, el incremento en el alistamiento de aeronaves y en el número de horas de vuelo, importantes avances en la lucha contra el secuestro y el narcotráfico, la implementación de programas de pago de recompensas y el acompañamiento a las operaciones de la Fuerza Pública por parte de fiscales y procuradores.

Estas acciones permitieron derrotar a las ONT en la llamada guerra de movimientos, presionaron la desmovilización de grupos irregulares y generaron un control del territorio sin precedentes. Adicionalmente, mejoraron la seguridad ciudadana mediante la reducción de los índices delincuenciales. Este cúmulo de resultados, generó efectos positivos sobre el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos.

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

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

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

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

A partir de esta coyuntura, desde el MDN se viene impulsando una revisión a los principales lineamientos de la PDSD, en aras de la consolidación de la misma. Esta revisión se basa en los siguientes principios rectores: (1) todas las acciones realizadas desde el MDN y la FP están orientadas a conquistar la paz; (2) mantener la confianza y el apoyo de la población como base de la legitimidad de la FP; (3) protección de los derechos de la población; (4) presencia permanente e indefinida de la FP en territorios donde se hacía presencia temporal; (5) la inversión en seguridad debe generar rentabilidad social; (6) dinámica, flexibilidad y adaptabilidad para anticiparse y neutralizar las tácticas y estrategias de los grupos criminales; y, (7) acción coordinada de la FP con las demás entidades del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

El Cuadro 2.3 resume las cinco líneas de acción y los planes y programas diseñados por el MDN para su ejecución.

CUADRO 2.3

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

Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía	Acciones para la sostenibilidad de la política	Reformas estructurales al interior de la Fuerza Pública	Acciones para mejorar la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos	Acciones para fortalecer la relación con la comunidad
Política de consolidación del control territorial	Inversión en seguridad	Programa de educación y formación de las FF. MM.	Plan para el Grupo Social y Empresarial de la Defensa	Programa de acercamiento con la ciudadanía
Política de lucha contra el narcotráfico		Programa de bienestar de la Fuerza Pública		
Política de seguridad en zonas de desmovilización		Plan de coordinación y definición de roles de la FP.		

Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía	Acciones para la sostenibilidad de la política	Reformas estructurales al interior de la Fuerza Pública	Acciones para mejorar la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos	Acciones para fortalecer la relación con la comunidad
Plan de Fronteras	Ley de seguridad y defensa	Creación de un centro de estudios estratégicos	Programa de mejoramiento gerencial del sector	Acción integral
Nuevo plan de guerra				
Estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana		Programa de ciencia y tecnología		
Fortalecimiento de la movilidad, la inteligencia y el pie de fuerza	Reforma y fortalecimiento de la inteligencia	Creación de la oficina de veteranos	Programa de estandarización de bienes en las compras del sector	Estrategia hacia la comunidad internacional
Política contra el secuestro y la extorsión		Reforma de la Justicia Penal Militar		
Política para la desmovilización		Política de DD.HH.		
Programa para mantener capacidades estratégicas mínimas		Firmeza en el uso de las facultades discrecionales		

Prioridades para el Sector Seguridad y Defensa

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

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

El fortalecimiento de la Fuerza Pública. Afrontar decisivamente las amenazas requería de un incremento sustancial del tamaño de la fuerza y este fue el esfuerzo principal de la PDSD en el cuatrienio 2002-2006. Con el objeto de consolidar el fortalecimiento de las FFMM, es importante avanzar en la estabilización del pie de fuerza a través de un crecimiento sostenible en el futuro.

Actualmente, resulta prioritario avanzar en la disponibilidad, modernización y estandarización de los medios que permitan capitalizar ese mayor tamaño hacia un incremento del poder de combate real y efectivo que permita la ejecución exitosa del nuevo Plan de Guerra de la FFMM. Este desarrollo de las capacidades terrestres, aéreas, fluviales y marítimas también será fundamental en la ejecución de las políticas de lucha contra el tráfico de drogas y de seguridad en las zonas de desmovilización y las fronteras.

Así mismo, para la profundización del control del territorio resulta fundamental el fortalecimiento de la Ponal en su naturaleza misional de mantenimiento de las condiciones de seguridad en zonas urbanas y rurales[6]. Para hacer frente a estos retos, se desarrollará un programa que le permita a esta entidad consolidar su presencia municipal y ampliarla a los corregimientos. Igualmente, se espera mejorar los niveles de equipamiento policial para que esta fuerza pueda asumir los desafíos que se le imponen.

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

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

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

Fortalecimiento de la inteligencia estatal. La organización y modernización de la inteligencia y la contrainteligencia estatal, representan una prioridad fundamental. Las operaciones de inteligencia permiten la obtención de información necesaria para la toma de decisiones relacionadas con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) y las relaciones internacionales, así como constituyen un blindaje de las instituciones del Gobierno Nacional para la protección de las amenazas, en un contexto global y regional complejo y en una situación de amenaza narcoterrorista y violencia armada. El sistema de inteligencia garantiza un entorno favorable para la gobernabilidad, a la vez que sirve de multiplicador de la fuerza para el control del territorio. En este sentido, desde el MDN, el DAS y demás agencias de inteligencia del Estado[7], se han determinado numerosas acciones tendientes a reformar y fortalecer las actuales capacidades.

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

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

En el funcionamiento de esta Comunidad habrá claridad sobre las tareas de cada entidad en las diferentes Operaciones de Inteligencia y sobre las diferencias con respecto a las actividades de investigación criminal. Se establecerán las funciones precisas y el ámbito de acción de las diferentes entidades, de acuerdo con su naturaleza y misión institucional, fomentando su especialización y complementariedad. Paralelamente, se buscará que esta especialización se complemente con una dotación equilibrada de recursos humanos y técnicos que le permitan a

6 En la sección 2.1.3 se abordará la política de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

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

cada entidad el cabal cumplimiento de sus tareas. Este proceso estará acompañado de un marco jurídico que regule las actividades de inteligencia y que brinde a los agentes, detectives y personal que realizan operaciones encubiertas, un pleno respaldo legal para el desarrollo de sus misiones.

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

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

La modernización también consiste en el establecimiento de procedimientos meritocráticos que regulen las políticas del talento humano de la entidad, a la vez que incentivan al personal a realizar un mejor desempeño. En cuanto a la redistribución de tareas, la facultad de policía judicial se racionalizará a aquellos ámbitos considerados de alto impacto estratégico, de tal manera que se cuente con los medios para realizar una "inteligencia accionable". Se redefinirá el papel del DAS en la INTERPOL pues este organismo se conformará como un escenario interinstitucional clave en el cruce internacional de información criminal. El control migratorio sigue siendo una de las principales fuentes de información de inteligencia -"la primera línea de defensa"-, por lo cual se modernizará y ampliará para prestar el mejor servicio en los puntos terrestres, aéreos, marítimos y fluviales del país. La función de protección de personalidades, que actualmente ocupa una cuarta parte del presupuesto del DAS y casi un 20% de su planta, pasará a ser responsabilidad de la Ponal permitiéndole al DAS enfocarse en sus tareas de inteligencia. El Gobierno Nacional redefinirá y modernizará el funcionamiento del servicio de expedición de certificados judiciales[8]. Finalmente, el Gobierno Nacional considera de la mayor importancia fortalecer en el DAS las capacidades de Contrainteligencia del Estado, por lo que se creará la Dirección de Contrainteligencia y se adelantarán esfuerzos de modernización de esta actividad.

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

Programas sectoriales de respaldo a la PCSD.

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

Educación militar y reforma de la carrera. El proceso de modernización y profesionalización de la FP requiere de un número suficiente de cuadros de mando (Oficiales y Suboficiales) con formación y entrenamiento adecuados, pues son ellos quienes están llamados a liderar la acción de los efectivos a lo largo y ancho del territorio. Debido al crecimiento del pie de fuerza, el número de cuadros de mando es inferior a los mínimos doctrinarios. La formación del cuerpo de Oficiales y Suboficiales deberá garantizar los mas altos estándares de calidad, para lo cual es fundamental destinar el tiempo suficiente a su formación para no comprometer su profesionalismo y su capacidad de mando, todo esto en el marco del Programa de Educación y Formación de las FFMM. En su desarrollo, se continuará con el énfasis que por convicción se tiene en el respeto y promoción de los DDHH y el DIH por parte de los miembros de la FP[9].

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

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

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

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

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

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

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

Reforma a la Justicia Penal Militar[10]. Mediante la reforma a la Justicia Penal Militar se recuperará la credibilidad de la misma, para que exista confianza y objetividad frente los fallos que por ella se emitan. Adicionalmente, se buscará legitimarla nacional e internacionalmente; preservar el fuero militar para el cumplimiento de la misión; y, enriquecerla mediante recomendaciones emitidas por expertos de países amigos y a través de la incorporación de las mejores prácticas internacionales de países como Holanda, España, Suecia, Estados Unidos e Inglaterra. En paralelo, se creará un cuerpo independiente de Justicia

---

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

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

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

Penal Militar separado del mando y se establecerán y/o fortalecerán sus mecanismos de control, evaluación y seguimiento.

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

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

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

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

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

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

En el año 1990, Colombia era el tercer productor de hoja de coca en el mundo con un 18,9% del total del área cultivada (sólo superado por Perú y Bolivia). Además, en el país se procesaba el 11,9% de total de la producción mundial de cocaína, lo que significaba una productividad de 2,3 toneladas por cada 1.000 hectáreas de coca[11].

Una década después, el panorama era aún menos alentador. El país era el mayor productor de hoja de coca en el mundo, con el 74% del total de estos cultivos y producía el 79% de la cocaína. Esto significa que en 10 años, la productividad por hectárea casi se había duplicado (4,3 toneladas de cocaína por cada 1.000 hectáreas)[12]. Para entonces, el negocio del narcotráfico se convertía en una fuente importante de financiación para los GAML[13] lo que les permitía incrementar el número de personas armadas y vinculadas ilegalmente, expandir sus actividades terroristas y aumentar la intensidad de sus acciones.

De esta manera, el desarrollo de los cultivos ilícitos se convirtió en la principal fuente de recursos de algunas zonas del país, en especial de aquellas con presencia significativa de GAML. Adicionalmente, el crecimiento de los cultivos se hizo a expensas de la destrucción de miles de hectáreas de bosque nativo natural, ejerciendo presión sobre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del país y resguardos indígenas, lo que afecta principalmente ecosistemas de la selva amazónica y del bosque andino.

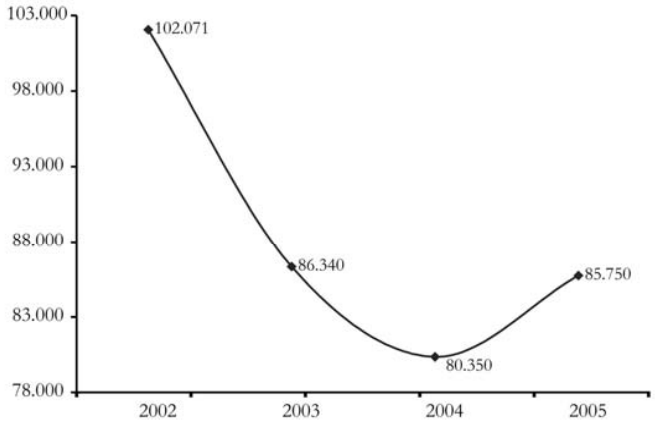
Los efectos de esta problemática se ven reflejados en los costos económicos, directos e indirectos, que deja la producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas en el país. Se estima que entre 1995 y 2004, el narcotráfico y sus distintas manifestaciones le generaron a Colombia costos por $21 billones de 2005[14].

Como respuesta a esta dinámica, desde 1999 el Gobierno colombiano inició, en el marco de la Estrategia de Cooperación Bilateral con los Estados Unidos, conocida como Plan Colombia, la ejecución del componente de lucha contra las drogas, cuyo objetivo era combatir los cultivos ilícitos y el crimen organizado. Paralelo al desarrollo de esta estrategia, en el año 2002 el Gobierno Nacional, mediante la PDSD, definió como meta prioritaria la desarticulación de los GAML y sus fuentes de financiación, entre ellas el narcotráfico.

Estas acciones lograron, como se refleja en la figura 2.6, la reducción, entre 2002 y 2005, del número de hectáreas sembradas con cultivos de coca en un 19%, con lo que Colombia disminuyó su participación mundial en un 3%[15]. Particularmente, durante el período 2002-2005, se logró la erradicación de 589.804 hectáreas (91% por aspersión aérea y el restante vía erradicación manual)[16]. Sin embargo, la tecnificación y perfeccionamiento de los procesos de fabricación de la cocaína incrementaron la productividad, alcanzando, para 2005, las 7,4 toneladas por cada 1.000 hectáreas, con lo que el país participó con el 79% de la producción mundial de cocaína[17].

FIGURA 2.6

Número de hectáreas con cultivos de coca



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

La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), en convenio con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, realizó el estudio "Características Agroculturales de los Cultivos de Coca en Colombia", con el objeto de contar con indicadores actualizados y con información sobre los métodos de extracción y refinamiento de alcaloides de la coca. Este estudio estableció que el potencial de producción

11 Con información del World Drug Report, 2006 de la Organización de las Naciones Unidas.

12 Ibídem.

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

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

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

16 Con información del Sistema de Información de Drogas de Colombia (SIDCO).

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

de base de cocaína en Colombia para el año 2005 fue de 10 toneladas por mil hectáreas.

Al mismo tiempo, gracias a las acciones de interdicción, entre 2002 y 2006 se incautaron 656,4 toneladas de cocaína, 14,7 millones de kilogramos de sustancias químicas sólidas y 10,5 millones de galones de sustancias líquidas. Adicionalmente, se destruyeron 8.907 laboratorios y fueron confiscados 77 aeronaves, 1.192 embarcaciones y 6.868 automotores (Cuadro 2.4).

CUADRO 2.4

Principales resultados en interdicción

Resultados	2002	2003	2004	2005	2006	Variación 2002 - 2006 (%)
Aspersión aérea (hectáreas)	130.364	132.817	136.551	138.775	172.025	32%
Erradicación manual (hectáreas)	2.763	4.220	6.234	37.523	42.111	1424%
Total hectáreas erradicadas	133.127	137.037	142.785	176.298	214.136	61%
Incautaciones de cocaína (kg)	95.278	113.142	149.297	168.465	130.209	37%
Laboratorios de drogas destruidos	1.448	1.489	1.825	1.965	2.180	51%
Aeronaves incautadas	8	13	19	15	22	175%
Automotores incautados	794	1.987	1.760	1.094	1.233	55%
Embarcaciones incautadas	103	188	382	337	182	77%
Insumos líquidos incautados (galones)	2.234.073	1.742.992	1.730.914	2.718.632	2.033.279	-9%
Insumos sólidos incautados (kg)	2.627.169	2.510.971	2.978.373	2.520.200	4.016.538	53%
Incautaciones de drogas sintéticas (comprimidos)	130.702	5.042	20.126	148.533	17.739	-86%

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

Igualmente, se adelantaron labores en las áreas de lavado de activos y extinción de dominio. Gracias a los esfuerzos de la PDSD, se dictó sentencia favorable al Estado colombiano en 428 casos de extinción de dominio, se entregaron 3.055 bienes muebles e inmuebles a la DNE y se realizaron, con el concurso del DAS, 63 investigaciones conducentes a extinción de dominio. Además, se inventariaron la totalidad de los bienes incautados durante la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez y el 70% de los incautados desde la promulgación de la Ley de Extinción de Dominio. En el mismo sentido, durante el período agosto de 2002-octubre de 2006 se logró la extradición de más de 470 personas involucradas con el delito de narcotráfico[18].

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

Para enfrentar estos desafíos, el Gobierno Nacional se encuentra en el proceso de constitución de la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Sustancias Psicoactivas como instancia de coordinación intersectorial. Igualmente, el Ministerio de la Protección Social está adelantando un proceso de construcción abierta y participativa de la Política Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas.

Con el objeto de consolidar y fortalecer la política de combate integral al problema mundial de las drogas y para contrarrestar los obstáculos que han impedido el control suficiente del flagelo del narcotráfico en el país, el Gobierno Nacional desarrollará los siguientes pilares fundamentales, con una perspectiva de revisión y redireccionamiento de los aspectos a que haya lugar: (1) control a los cultivos ilícitos; (2) interdicción y control al tráfico de armas; (3) control al lavado de activos y extinción de dominio; (4) prevención de consumo de sustancias psicoactivas[19]; y, (5) política de responsabilidad compartida y posicionamiento de Colombia en los escenarios multilaterales de decisión sobre el tema.

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

El primero, está relacionado con la erradicación forzosa de cultivos. Para ello, se realizará una adaptación de la estrategia de aspersión aérea tendiente a obtener mayores resultados con los mismos recursos. Así, se seguirá trabajando en los procesos de detección de cultivos ilícitos mediante el sostenimiento financiero del Sistema Integrado de Monitoreo y Control de Cultivos Ilícitos (SIMCI), como instrumento de apoyo a las instituciones que trabajan en la problemática de drogas (sustitución y control de cultivos ilícitos, así como sectores ambiental y agrícola). Igualmente, se fortalecerán los demás mecanismos que utiliza la Policía Antinarcóticos para identificar las áreas de cultivos ilícitos que serán asperjadas.

De la misma manera, se ajustarán los esquemas para llevar a cabo las operaciones de aspersión con el fin de que se adapten a las condiciones logísticas y presupuestales de la Policía Antinarcóticos y a los requerimientos que surjan en el contexto de la fase de consolidación de la Cooperación Bilateral con el gobierno de los Estados Unidos de América. Los Grupos Móviles de Erradicación jugarán un papel complementario y estratégico dirigido a asegurar la flexibilidad y adaptabilidad de la erradicación.

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

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

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

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

18 Con información del MIJ.

19 En concertación con las distintas entidades involucradas.

nible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención.

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

Igualmente, se ampliará el programa de Areas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM), implementado en 100 municipios, cuyo objetivo es reducir los impactos de los cultivos ilícitos a través del desarrollo de proyectos productivos sostenibles y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. En este contexto, se coordinará el fortalecimiento de la gestión del componente cultura, convivencia y seguridad ciudadana (CCSC) en los municipios ADAM con las entidades que conforman el Comité Interinstitucional[20].

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

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

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

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

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

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

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

Este conjunto de acciones, permitirá que para finales de 2010 las incautaciones de cocaína aumenten en un 39%[21].

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

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

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

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

En este mismo sentido, se trabajará en el fortalecimiento de la estructura institucional actual para que, con visión global, planee, coordine y evalúe la política de lucha contra las drogas en el orden regional, nacional e internacional.

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

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

Mediante el fortalecimiento del Observatorio de Drogas de Colombia, el Gobierno Nacional liderará la elaboración de estudios que permitan recoger información actualizada sobre el problema de consumo de sustancias psicoactivas en el país. De la misma manera, se diseñarán y aplicarán los mecanismos para que estos estudios se actualicen periódicamente, de tal forma que contribuyan a la construcción de políticas de prevención, coherentes y oportunas.

Se continuará con el control de los centros de atención de la drogadicción. En este sentido, el Gobierno revisará los mecanismos de seguimiento existentes y aplicará herramientas que agilicen dicha supervisión. En tal sentido, se elaborará un documento Conpes que contemple

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

21 Estimaciones DNP-DJS-GEGAI.

las acciones requeridas para fortalecer la política prevención de consumo de drogas ilícitas.

En tal sentido se elaborará un documento Conpes, que contemple las acciones requeridas para fortalecer la política de consumo de drogas ilícitas.

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

Esta tarea se desarrollará en dos frentes:

1. Educación a ciudadanos de países consumidores sobre las consecuencias sociales y ambientales derivadas del tráfico ilícito de drogas, y

2. Invitación a los países consumidores para apoyar las diferentes acciones dirigidas a combatir el problema de la drogas ilícitas, p.e. la promoción de legislaciones cooperativas para contrarrestar el crimen organizado y el lavado de activos.

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

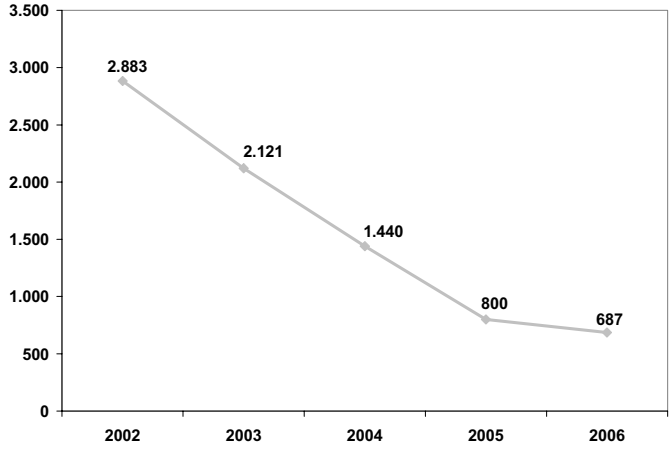
Igualmente, se promoverá una activa campaña a nivel regional y mundial acerca del carácter transnacional del problema del tráfico de drogas ilícitas y de la necesidad de promover un régimen internacional al respecto.

Lucha contra la extorsión y el secuestro

El secuestro en Colombia experimentó una tendencia decreciente durante el período 2002-2006. El número de retenidos totales registrados para 2005, es el más bajo de los últimos 9 años y representa una disminución de 76,2%, en comparación con los 2.883 casos de 2002 (Figura 2.7).

FIGURA 2.7

Evolución del secuestro total



Fuente: Fondelibertad.

Del total de secuestros, 4.102 (56,6%) fueron extorsivos, 2.791 (38,6%) simples y los restantes (4,8%) se encuentran en indagación preliminar. Los autores principales de dichas acciones son las FARC con el 30% de los casos, la delincuencia común con el 20% y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con el 19%. El número de casos de secuestro extorsivo presentó una reducción del 83.5%, al pasar de 1.709 casos en 2002 a 282 en 2006.

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

Dado que el Gobierno Nacional considera esta problemática como un tema de alta prioridad, se consolidará la política teniendo en cuenta los siguientes principios estratégicos:

1. Fortalecimiento de las herramientas con las que se han desarticulado judicialmente a las organizaciones armadas dedicadas a la comisión de estos delitos.

2. Optimización de los sistemas de información con miras a la consolidación de datos confiables y oportunos que permitan conocer la situación actual de las personas secuestradas que permanecen en cautiverio.

3. Implementación y ejecución de un plan de acción que permita replicar regionalmente las políticas de prevención y atención.

4. Implementación y ejecución de una estrategia de lucha contra la extorsión que se produce desde los centros penitenciarios y carcelarios del país.

5. Difusión y aplicación de las medidas de atención que prevé la ley para el secuestrado y su familia, y

6. Incremento de la capacidad preventiva y reactiva del Estado y de la ciudadanía frente a los distintos casos de secuestro, conforme a su connotación.

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

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

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

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

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

Con la consecución de estos propósitos, se espera que al final del cuatrienio, el número de secuestros extorsivos se reduzca en un 64,7% (ver Anexo metas), se presente una ostensible disminución de los ca-

sos de extorsión (cualquiera que sea su modalidad) y se afiancen los esquemas de investigación y judicialización. En cuanto a la problemática de la extorsión, se requiere profundizar en la caracterización del fenómeno, con el fin de revisar las líneas de política dirigidas a contrarrestarla eficazmente.

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

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

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

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

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

En un escenario de restablecimiento de las condiciones de normalidad y paz, el tema adquiere relevancia por cuanto es posible que, de acuerdo con experiencias como las de Centroamérica, se presenten aumentos en los índices de criminalidad urbana causados principalmente por la reestructuración de los GAML en grupos más pequeños y por la posible reorganización de mercados ilícitos y actividades ilegales.

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

Un indicador pertinente para establecer los alcances del desarrollo de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, se relaciona con la disminución de los delitos de mayor impacto. Como se muestra en el cuadro 2.5, los principales delitos han presentado significativas disminuciones en el período 2002-2006. Pueden resaltarse, particularmente, las disminuciones en el número de casos de homicidio (-40,1%), homicidio colectivo (-67,8%), piratería terrestre (-53,3%) y hurto a entidades financieras (-63,4%).

CUADRO 2.5

Evolución de delitos de mayor impacto

Delitos	2002	2003	2004	2005	2006	Variación 2002 - 2006 (%)
Homicidio común	28.837	23.523	20.210	18.111	17.277	-40,1%
Homicidio colectivo (casos)	115	94	46	48	37	-67,8%
Homicidios en accidentes de tránsito	4.429	4.123	4.054	3.889	4.057	-8,4%
Lesiones comunes	41.503	40.187	32.535	30.389		-100,0%
Hurto	61.508	61.961	55.086	69.516	91.276	48,4%
Hurto de vehículos	30.276	27.554	22.630	18.960	19.775	-34,7%
Piratería terrestre	1.436	1.578	928	715	671	-53,3%
Hurto a entidades financieras	257	177	99	91	94	-63,4%

Fuente: Dijin.

A través del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)[22], implementado desde el año 2004, se desarrolló un foro nacional y 28 departamentales, dirigidos a gobernadores, alcaldes y comandantes de Policía para construir, en conjunto con estas autoridades, los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana. Así mismo, se ejecutó un conjunto de actividades de capacitación, con el fin de dar a conocer las competencias y funciones en materia de convivencia y seguridad ciudadana y la presentación de instrumentos para la gestión de políticas en la materia. Mediante el diseño de una página web, se puso a disposición de la ciudadanía una base de datos sobre la normatividad existente y se publicó una serie de cartillas sobre el tema, dirigidas a las autoridades locales.

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

De esta manera, se dará inicio a la ejecución de la primera fase del mencionado documento, "la cual centrará esfuerzos en integrar, coordinar y priorizar el trabajo sinérgico entre la Fuerza Pública y los organismos de seguridad y emergencias del Estado, para aportar soluciones basadas en propuestas creativas y de alto valor agregado. Estas soluciones deben revolucionar las posibilidades de operar de cada entidad, proporcionándoles formas de trabajo en red bajo un enfoque sistémico que mejore los servicios que cada institución presta a la comunidad, y fortalezcan su accionar en el nivel territorial y áreas aledañas"[23].

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

El modelo de Policía Comunitaria

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

Por ello, el Estado consolidará el modelo de Policía Comunitaria con el propósito de facilitar las múltiples funciones policiales, dentro de las

---

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

23 Documento Conpes 3437 "Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) de Colombia". Agosto 4 de 2006.

que se cuentan la participación en la concertación de tareas, el apoyo a la gestión de los gobernadores y alcaldes y la generación de un mayor acercamiento a la comunidad para lograr los fines esenciales del Estado en materia de seguridad y convivencia.

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

Sistemas de información y medios de contraste

Dentro de los principales logros en este tema se destacan: la modernización del Sistema de Información del Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC) de la Dirección Nacional de Policía Judicial (Dijin); la implementación del Sistema Nacional de Información para el Análisis de la Violencia y Accidentalidad en Colombia en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) –Centro Nacional de Referencia sobre la Violencia (CRNV); la implementación y dotación de Centros de Información Estratégica Policial Seccionales (CIEPS) en 20 departamentos y una metropolitana de la Ponal[24]; y el diseño, realización y aplicación del primer nivel de análisis de la encuesta de victimización en Bogotá, Medellín y Cali.

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

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

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

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

Violencia intrafamiliar y prevención de la criminalidad juvenil

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

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

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

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

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

Para ello, el Plan fija unas metas concretas en cuatro grandes áreas de derechos que se concretan en unos objetivos específicos, así:

1. Vida sana: garantizar a los niños, niñas y adolescentes de Colombia, el derecho a la vida, a la salud y al bienestar.

2. Educación con calidad: cualificar el desarrollo humano de los niños y niñas.

3. Protección especial: mejorar y propiciar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulneración, y

4. Participación: generar condiciones, espacios y oportunidades de participación activa de los niños y las niñas en los asuntos que afectan su desarrollo integral.

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

Una de las líneas de trabajo contempladas por el Plan se refiere específicamente al tema de la violencia intrafamiliar y fija cuatro acciones concretas al respecto:

a) Promover una reforma legislativa para establecer un mecanismo que permita asumir la asistencia legal de las víctimas de VIF de manera gratuita;

b) Promover una reforma legislativa al Código Penal;

[24] Con el Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana se financiaron nueve CIEPS en ocho departamentos y una metropolitana de la PONAL.

c) Promover una reforma legislativa al Código de Procedimiento Penal, y

d) Promover una reforma a la Ley 294 de 1996. Estas acciones buscan ofrecer una respuesta integral a la VIF a la vez que garantizan el acceso de las víctimas a la justicia y aseguran su asistencia.

Reformas normativas

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

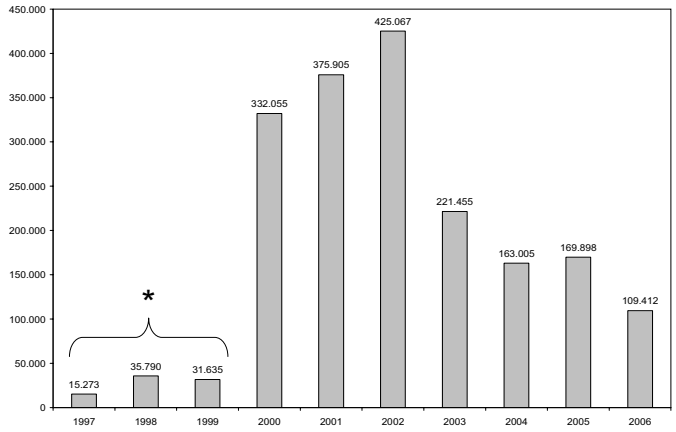
2.2 Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación

2.2.1 Superación del desplazamiento forzado por la violencia

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

FIGURA 2.8

Número de personas desplazadas por la violencia



Fuente: SUR - Acción Social[25]

Desde el punto de vista de la distribución geográfica, el desplazamiento forzado es un fenómeno que afecta a la mayor parte del país. De los 1.023 municipios receptores de Población Desplazada (PD), 105 de ellos concentran el 80% de la misma y el 17,7% se ubica en las cinco principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali y Bucaramanga.

Los datos de Acción Social señalan que de la PD, el 53% son hombres y el 47% mujeres; el 35,8% corresponde a personas entre 0 y 17 años, el 42% se encuentra entre los 18-64 años y el 22,2% restante de la población es mayor de 65 años.

En los últimos años el Gobierno Nacional ha propiciado avances importantes en la materia, dentro de los cuales cabe destacar:

1. Ordenamiento jurídico y política pública.

2. Gestión por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la PD (SNAIPD), y

3. Asignación de recursos presupuestales elevados para atender a la PD. Con estos desarrollos, el Gobierno Nacional ha demostrado su compromiso de avanzar progresivamente en la garantía de sus derechos y en la superación de lo que la H. Corte Constitucional ha denominado estado de cosas inconstitucional, tal y como se indicara en la Sentencia T-025 de 2004.

Ordenamiento jurídico y política pública

A partir de 1995, el Estado colombiano ha generado avances concretos en materia de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado, a través del desarrollo de políticas enfocadas a tales objetivos[26]. En el marco jurídico nacional, se han establecido un conjunto importante de lineamientos en el que se reconocen los derechos de los desplazados y se disponen estrategias y programas dirigidos específicamente a la atención y a la protección de esta población.

La Sentencia T-025 de 2004 ha generado un escenario propicio para revisar el marco nacional y ajustar la política pública existente. Como parte de ese proceso se diseñó el Plan Nacional de Atención Integral a la PD, adoptado mediante el Decreto 250 de 2005, el cual define las líneas estratégicas y las fases de atención a la PD[27]. Posteriormente, dicha reglamentación fue complementada con el Conpes 3400 de 2005, "Metas y Priorización de Recursos Presupuestales para Atender a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia", el cual establece el esfuerzo presupuestal necesario para atender a los afectados, clasificado por vigencias fiscales, fuentes, responsables y componentes de la política, y el cronograma de asignación de recursos para atender a la PD durante el período 2007-2010[28].

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

Gestión de las entidades que conforman el SNAIPD

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

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

Asignación presupuestal exclusiva

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

Sistematización de la información relacionada con la atención.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

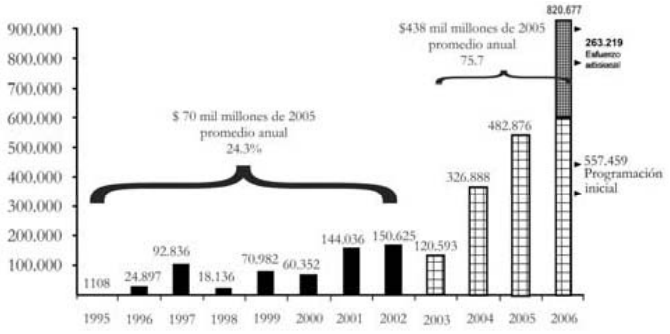
Promoción de mayores y mejores esfuerzos presupuestales, políticos y administrativos de las entidades territoriales para la atención de la población desplazada, de manera concurrente con la Nación.

Asignación de recursos presupuestales específicos para atender a la PD

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

FIGURA 2.9

Gasto destinado a atención a la PD por la violencia



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

En el marco de la respuesta a la Sentencia T-025 de 2004 y a sus respectivos Autos, el Gobierno Nacional estimó que, para el período 2007-2011, el esfuerzo presupuestal necesario (Nación y Entes Territoriales) para atender a la PD a agosto de 2006 era de $4,3 billones[29].

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

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

Política de atención a la PD con enfoque de derechos

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

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

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

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

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

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

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

4. *Diferencial.* La política reconocerá que la PD requiere atención especial, dadas las necesidades específicas que se derivan de su situación temporal de desplazamiento, el cual afecta de manera diferente a los distintos grupos de población que se han visto obligados a huir de su lugar de origen. Así, se identificarán las necesidades especiales según género[30], edad y grupo étnico.

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

La política buscará materializar el carácter integral que, desde su concepción en la Ley 387 de 1997, se otorgó a la respuesta en materia de desplazamiento forzado. De esta manera, se pretende alcanzar la superación de esta problemática mediante intervenciones integrales que busquen generar, en todas las fases, condiciones sociales y económicas para superar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, al igual que condiciones de seguridad y protección que propicien la sostenibilidad de las soluciones. Desde la fase de prevención, las políticas, planes, programas y proyectos estarán orientados a su superación.

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

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

---

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

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

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

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

Coordinación del SNAIPD

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

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

Nivel territorial

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

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

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

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

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

Componentes de la política de atención a la PD

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

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

Los 20 Municipios que presentaron un mayor nivel de expulsión durante el período 2004-2005[31], y por tanto un alto riesgo de desplazamiento, se encuentran relacionados en el Cuadro 2.6.

CUADRO 2.6

Principales municipios expulsores

N°	Municipio (departamento)	N°	Municipio (departamento)
1	Albania (La Guajira)	11	Jambaló (Cauca)
2	Argelia (Antioquia)	12	Puerto Rico (Meta)
3	Medio Atrato (Chocó)	13	Argelia (Valle)
4	Turbo (Antioquia)	14	Samaná (Caldas)
5	Bajo Baudó - Pizarro (Chocó)	15	Valencia (Córdoba)
6	Sacama (Casanare)	16	Bojayá - Bellavista (Chocó)
7	Angostura (Antioquia)	17	Riohacha (La Guajira)
8	Puerto Inírida (Guanía)	18	Vista Hermosa (Tolima)
9	Toribío (Cauca)	19	Apartadó (Antioquia)
10	El Charco (Nariño)	20	Dibulla (La Guajira)

De estos municipios, los que presentaron una situación más crítica[32] son los relacionados en el cuadro 2.7.

CUADRO 2.7

Municipios expulsores críticos

N°	Municipio (departamento)
1	Medio Atrato (Chocó)
2	Turbo (Antioquia)
3	El Charco (Nariño)
4	Vista Hermosa (Tolima)
5	Puerto Rico (Meta)
6	Argelia (Antioquia)
7	Samaná (Caldas)
8	Bojayá (Chocó)
9	Riohacha (La Guajira)

Así mismo, los 20 municipios con un mayor nivel de expulsión acumulado 2005 - 2006, se encuentran relacionados en el Cuadro 2.8. La población expulsada de estos municipios corresponde al 27% de la población total acumulada expulsada durante 2005 y hasta el 30 de septiembre de 2006 (258.506 hogares).

CUADRO 2.8

Principales municipios expulsores 2005 - 2006

Municipio expulsor (departamento)	Acumulado 2005-2006
Toribío (Cauca)	7.764
Samaná (Caldas)	7.611
Puerto Rico (Meta)	5.805
Sin información	4.644
Vistahermosa (Meta)	4.192
El Carmen De Bolívar (Bolívar)	4.182
Cartagena Del Chaira (Caquetá)	3.385
Bojayá (Choco)	3.165
San Vicente Del Caguán (Caquetá)	3.144
Valledupar (Cesar)	2.971
San Jose Del Guaviare (Guaviare)	2.744
Tame (Arauca)	2.695
Tibú (Norte de Santander)	2.619
Puerto Asís (Putumayo)	2.521
Santa Marta (Magdalena)	2.453
Florencia (Caquetá)	2.291
Urrao (Antioquia)	2.260
Riohacha (La Guajira)	2.241
San Pablo (Bolívar)	2.223
Medio Atrato (Chocó)	2.149
Total 20 municipios	**71.059**
Total general acumulado 2005 - 2006	**25.8506**
Participación	**27,5%**

31 Esta información es resultado de un ejercicio estadístico para el cual fue utilizada la técnica de conglomerados de dos etapas, donde se tiene en cuenta el cambio absoluto y porcentual en expulsión de 2004 - 2005. Con éste ejercicio se pretende determinar los principales municipios expulsores que presentaron crecimientos importantes tanto en términos relativos como absolutos.

32 Este resultado se obtuvo al realizar un ejercicio estadístico que utiliza la técnica de conglomerados no jerárquicos que permite ver el grupo crítico estadísticamente significativo.

Esta categorización de municipios expulsores muestra los lugares más críticos sobre los cuales el Gobierno Nacional implementará, de forma especial, estrategias para prevenir y mitigar el desplazamiento.

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

– Seguridad: En el marco de la PCSD, se dará continuidad al fortalecimiento de la capacidad operativa de la FP. Ello, con el propósito de mantener la presencia legítima del Estado en el territorio nacional y, de esta manera, prevenir el desplazamiento forzado, así como garantizar las condiciones para que la población que lo desee, retorne a sus sitios de origen.

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

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

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

– Protección humanitaria y promoción de la convivencia pacífica: El MIJ y la Vicepresidencia de la República, a través del Proyecto de Descentralización de la Política de DD. HH. y DIH, continuarán desarrollando acciones dirigidas a dos aspectos fundamentales:

1. Difusión y sensibilización en DDHH. y DIH a funcionarios públicos y a comunidades, y

2. Incorporación de las líneas de la política en DD. HH. en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales a los que se hará seguimiento.

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

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

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

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

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

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

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

La clarificación de los derechos de propiedad, tanto individual como colectiva, el saneamiento de la propiedad y las restricciones a la comercialización de los bienes inmuebles, puede obrar como un elemento de arraigo para la población en riesgo de desplazamiento[33].

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

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

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

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

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

Acción Social, en concurrencia con los entes territoriales y con la cooperación de organismos internacionales y organizaciones civiles, garantizará a la PD, inmediatamente se produzca el desplazamiento, "asistencia para la alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, que garanticen unos estándares mínimos de calidad" [34]. De acuerdo con los principios rectores, se contemplará el apoyo para cubrir las necesidades de vestido de la PD que así lo requiera.

---

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

34 Artículo 17, Ley 387 de 1997.

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

Se continuará con el convenio Acción Social-Programa Mundial de Alimentos-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, denominado Operación Prolongada de Socorro y Recuperación, a través del cual se brindará atención a la PD mediante los componentes de recuperación nutricional para niños menores de cinco años, alimentación escolar y preescolar, madres gestantes y lactantes, y atención en Unidades Móviles.

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

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

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

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

En esta fase se promoverán acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la PD en el marco del retorno voluntario al lugar de origen; la reubicación espontánea, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen; o bien, la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada[35].

La política de estabilización socioeconómica para la PD estará centrada en:

1. El acceso de la PD a un conjunto de programas sectoriales, los cuales pueden ser programas regulares de la política social, programas ajustados o programas específicos para la atención a la PD, y

2. La articulación a programas dirigidos a atacar, de manera integral, las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación.

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

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

Salud. Para este cuatrienio, la atención para la PD seguirá orientada a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), con énfasis en la ampliación de cobertura del régimen subsidiado en salud y en la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de Salud del Sistema[36]. Es así como el Ministerio de la Protección Social continuará asumiendo la financiación del 100% de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado para la PD; igualmente, se fortalecerá la atención en salud de las personas en desplazamiento sin ninguna afiliación mediante la asignación y distribución de recursos del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga) - Ministerio de la Protección Social, previo acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. En suma, para 2010 toda la PD deberá estar afiliada al SGSSS, dado que la meta del Gobierno Nacional durante el período 2007-2010 es alcanzar la cobertura universal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transición hacia la estabilización socioeconómica. Con el propósito de complementar las acciones en salud y educación, el Gobierno Nacional continuará con el programa Familias en Acción para la PD,

35 Decreto 250 de 2005.

36 Decreto 2039 de 2002.

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

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

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

Componentes prioritarios de atención en la fase de estabilización socioeconómica. A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, los temas de generación de ingresos, vivienda y tierras continúan siendo los componentes más sensibles y de mayor demanda de recursos en la política de atención a la PD.

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

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

Las principales líneas estratégicas por desarrollar son:

– Esquema de generación de ingresos para la PD

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

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

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

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

– Apoyo financiero: este componente incluye:

1. Asesoría para el cumplimiento de los requisitos exigidos para la consecución de un empleo.

2. Capital para el arranque en el caso de planes de negocio para emprendedores, y

3. Capital para el fortalecimiento de las unidades económicas ya existentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• Incentivos condicionados para el fortalecimiento de capacidad de generación de ingresos

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

• Financiación de actividades urbanas y rurales

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

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

• Capacitación laboral

En cuanto al desarrollo de las actividades de orientación y capacitación para el trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) seguirá generando actividades de orientación ocupacional, mediante las cuales

se buscará mejorar las competencias para que la PD pueda insertarse al mercado laboral o desarrollar alguna actividad económica productiva que le permita generar ingresos.

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

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

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

• Generación de ingresos en el área rural

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

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

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

2. *Aporte de capital semilla.* Apoyar, con recursos no reembolsables, el inicio de la ejecución de los proyectos productivos formulados.

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

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

• Vivienda urbana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• Vivienda rural.

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

• Tierras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Red para la superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS) buscará promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de tres estrategias:

1. La integración de la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea.

2. Brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y

3. La generación de un marco de corresponsabilidad de los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

La PD que se beneficiará de los programas previstos en la Red para la Superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS) será aquella que se encuentra vinculada al programa Familias en Acción-Desplazados y aquella que se incorpore posteriormente.

JUNTOS tendrá una duración de cinco años y el número de familias desplazadas que se verán beneficiadas alcanzará las 300.000.

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

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

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

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

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

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

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

Fase I. Mejoramiento del RUPD, actualmente en producción.

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

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

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

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

Seguimiento y evaluación

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

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

En la medida en que las metas que se trazan las entidades del SNAIPD deben ir dirigidas a alcanzar el goce efectivo de los derechos de la PD, el Gobierno Nacional realizará las siguientes acciones orientadas a medir la eficacia, la eficiencia y la suficiencia de los programas de atención de la PD:

1. Crear un esquema de monitoreo interinstitucional y permanente a los programas relacionados con atención a la PD, con el fin de retroalimentar a las entidades del SNAIPD en aspectos de calidad, pertinencia y oportunidad de los programas.

2. El esquema de seguimiento deberá permitir la medición de la cobertura, el acceso, la calidad, la corresponsabilidad y la eficiencia de los programas de atención a la PD.

3. Se realizarán evaluaciones de la atención a los desplazados, a través de un enfoque participativo con los distintos actores interesados en la política, entre los cuales deberán incluirse a las autoridades locales, los implementadores de los programas, la PD y los formuladores de política, entre otros.

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

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

Los criterios de valoración del derecho a la estabilización socioeconómica, con base en los cuales se diseñarán los indicadores de goce efectivo son:

1. Factor vida, integridad personal, libertad y seguridad personal.
2. Factor de verdad, justicia y reparación.
3. Factor de participación e integración local.
4. Factor de trabajo, generación de ingresos y formación laboral.
5. Factor de alimentación, tierras y agua potable.
6. Factor de vivienda y medio ambiente sano.
7. Factor de salud.
8. Factor de educación.
9. Factor de igualdad, no discriminación y especial protección.
10. Factor de identidad.

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

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

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

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

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

Dicho acompañamiento estará orientado a tres ejes fundamentales:

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

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

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

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

La degradación de la violencia que tuvo lugar desde mediados de 1980, en ausencia de una cultura de respeto por los derechos fundamentales, llevaron a que el país enfrentara, en 2002, una de las situaciones más complejas en materia de violación de los DD.HH. por parte de los GAML y organizaciones criminales de diversa índole. En respuesta a dicha situación, la administración del Presidente Alvaro Uribe Vélez incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 un componente prioritario de respeto por los DD. HH. y el DIH.

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

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

A este avance contribuyeron tanto los favorables efectos de la reactivación económica y la recuperación de las condiciones de seguridad, como el esfuerzo presupuestal realizado por el Gobierno para el desarrollo de la política social, las reformas introducidas para adecuar y modernizar las instituciones sociales, y el cumplimiento de metas específicas en cada una de las estrategias.

El comportamiento de las cifras estuvo influenciado por una importante labor institucional que volcó sus esfuerzos para la lograr el respeto de los DD.HH. y el DIH. En materia de prevención, se avanzó en el desarrollo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y en el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). Con relación a la protección de poblaciones específicas, se avanzó en la implementación del Proyecto de Atención de Comunidades en Riesgo (PACR)[37] y en el diseño del proyecto de implementación de medidas de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano. Además, se logró que los 32 departamentos y 597 municipios del país construyeran planes de acción en el tema. Paralelamente, se avanzó en la dotación de herramientas de autoprotección a las poblaciones vulnerables.

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

De otra parte, frente al tema de protección a altos dignatarios del Estado, funcionarios y otras personalidades, el DAS y la Ponal han im-

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

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

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

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

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

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

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

En su elaboración, puesta en marcha, seguimiento y evaluación, se deberá contar con el compromiso de todas las entidades involucradas.

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

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

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

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

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

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

Esta tarea se ejecutará gradualmente por fases, teniendo en cuenta la priorización de población y la disponibilidad de recursos[38]. Para el logro de estas acciones, el Estado colombiano destinará recursos para la disponibilidad de personal, la capacitación y la dotación de equipos. Al mismo tiempo, y en coordinación con la Ponal, se fortalecerá la implementación de medidas de protección a la población señalada en el mencionado decreto.

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

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

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

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

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

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

Justicia y Derechos Humanos

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

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

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

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

2.2.3 Política de reconciliación

Uno de los mayores retos que enfrenta Colombia es el de lograr un equilibrio entre los acuerdos para establecer la paz y una política de restauración de la justicia y la reconciliación. Particularmente, el desafío es aplicar medidas de reconciliación en medio de la violencia armada que ejercen los GAML. La experiencia indica que la planificación minuciosa y la elaboración de estrategias de justicia y reconciliación debe producirse con anterioridad al restablecimiento de las condiciones de normalidad y, por este motivo, puede señalarse que Colombia ha iniciado de manera oportuna esta tarea.

Es claro que los procesos de reconciliación dependen de numerosos factores que van desde la voluntad política del Estado y la sociedad en general, hasta la capacidad institucional y disponibilidad de recursos. En los últimos años, el país ha avanzado en experiencias directas e indirectas, locales y nacionales, que apuntan a la reconciliación de los colombianos. Incluso, en el marco de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, el Estado colombiano dirigió sus esfuerzos para la creación de una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, encargada de construir las estrategias para el logro de la reconciliación de los colombianos y responsable de la articulación de un discurso único de Estado.

Teniendo en cuenta estos principios, el Estado colombiano consolidará una política de reconciliación orientada hacía las siguientes estrategias:

1. Construcción de programas y acciones destinadas a la reconciliación de las víctimas y victimarios, para consolidar el perdón y la integración de la sociedad en un ambiente de respeto por la dignidad humana y la convivencia pacífica.

2. Desarrollo de programas de reparación de víctimas y restitución de derechos perdidos, trasgredidos o violados.

3. Aplicación de estrategias de reintegración para buscar la reincorporación a la vida social y económica de los miembros de los GAML, y

4. Aplicación de programas destinados a elaborar, analizar, editar y difundir la memoria histórica, con el fin de establecer las causas, hechos y situaciones que generaron el fenómeno de la violencia y su impacto sobre la población civil, las organizaciones estatales y públicas, así como sobre el conjunto de la sociedad.

Reparación de las víctimas de la violencia

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

El Estado colombiano, por su carácter social, democrático y de derecho, desarrolló diversos programas orientados a restituir derechos y a indemnizar a las víctimas de la violencia. Ello, además, con el fin de aliviar el sufrimiento causado y avanzar en la búsqueda de una garantía de no repetición. Dentro de estos programas se encuentran:

1. Indemnización de víctimas, según lo establecido en la Ley 782 de 2002[39].

2. Atención a la población desplazada por la violencia, de acuerdo con la Ley 387 de 1998, el decreto 250 de 2005 y la Sentencia T-025 de 2004, esta última expedida por la honorable honorable Corte Constitucional.

3. Atención a víctimas de Minas Antipersona (MAP) y Municiones sin Explotar (MUSE), de acuerdo con la Ley 418 de 1997, y

4. Atención a secuestrados y a sus familias, según lo establecido en la Ley 986 de 2005. Estas líneas de atención han significado una inversión cercana a los $3 billones en el período 2002-2006. No obstante, y para claridad, hoy en día no constituyen por sí solas políticas de reparación hasta tanto no se ajusten de manera definitiva a los términos de verdad, justicia y reparación, señalados anteriormente.

De otra parte, hay que considerar aquellas reparaciones individuales y colectivas que el Estado colombiano realiza como resultado de las sentencias que, por acción u omisión comprobada en casos de violaciones a los DD. HH. y al DIH, llegan a las cortes nacionales e internacionales. Paralelamente a este marco de acción, bajo las negociaciones y la desmovilización colectiva de los grupos de autodefensas, se aprobó la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz. Esta, además de crear la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación[40] y fortalecer los órganos de justicia, contempla en su artículo 8° la necesidad de reparar a las víctimas con "acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas". Al mismo tiempo, la ley indica que serán los jueces los indicados para definir la pena alternativa de las personas que se acojan a ella, así como el tipo y el monto de la reparación de la víctima.

Es en este contexto en donde pueden confluir las acciones de reparación que viene ejecutando el Estado colombiano de manera individual y colectiva, así como las que, en el futuro, están obligadas a ejecutar los beneficiarios de la Ley 975 de 2005. Resulta entonces importante plantear una política integral y coordinada entre el Estado y la sociedad

---

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

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

civil, que responda tanto a la dimensión individual (a través de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición), como colectiva (por medio de medidas de "restitución, indemnización y rehabilitación") de la reparación de las víctimas. En todo caso, estas medidas deben propender, prioritariamente, por la satisfacción del derecho inalienable a la justicia y a la verdad, así como contribuir con la construcción de la memoria histórica y la garantía de no repetición de actos similares.

Para responder a estos retos, el Estado colombiano actuará en varios frentes. El primero de ellos está relacionado con la construcción de un modelo de reparación integral, viable, sostenido, ajustado a la realidad colombiana y que sirva de umbral para futuras reparaciones. Un segundo frente está dirigido a fortalecer las políticas de atención integral y oportuna de las víctimas de la violencia. Para tal fin, el Gobierno Nacional formulará e implementará estrategias que permitan la sinergia y complementariedad de las distintas iniciativas de Estado; además, ajustará la atención a las recomendaciones que proponga la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, teniendo en cuenta un enfoque de género y edad.

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

Un tercer componente está asociado con el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz. Para ello, el Estado colombiano velará por el cumplimiento de los requisitos de reparación que los jueces impongan a los desmovilizados beneficiarios de la pena alternativa, de tal forma que la reparación integral, tanto individual como colectiva, se constituya en insumo fundamental para el acceso a los beneficios jurídicos y, por ende en una herramientas para la reconciliación de los colombianos.

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

Por otro lado, el Estado colombiano garantizará la protección de la integridad y vida de las víctimas, el derecho a su reparación y a la información y verdad de los hechos ocurridos. Para esta tarea, se fortalecerán los órganos de justicia, la FGN y el Ministerio Público, de tal forma que se elaboren sentencias judiciales en sí mismas restauradoras y que, al mismo tiempo, el proceso judicial se convierta en un espacio de reparación de las víctimas en donde se den garantías de participación digna y eficaz. En este mismo sentido, se crearán sistemas de información oportunos y confiables sobre las víctimas y sobre los actores involucrados en la comisión de delitos.

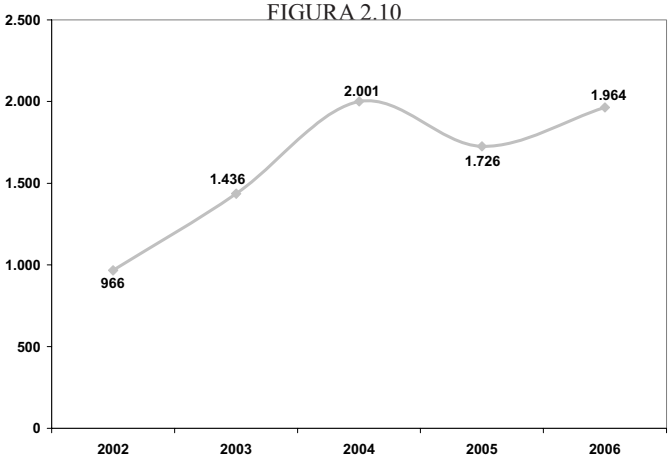
Además, el Estado adoptará los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación y de manera particular de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 2006, en estricto cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia de derechos de las mujeres,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

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

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

Como se puede observar en la figura 2.10, entre 2002-2006 se contabilizaron 8.093 eventos[41] relacionados con MAP y MUSE (29,2% fueron accidentes y 70,8% fueron incidentes). Estos eventos dejaron 4.425 víctimas, de las cuales 3.397 resultaron heridas y 1.028 murieron (23,2%). En el país, 569 municipios registraron algún evento y 373 alguna víctima. El 98% de los eventos ocurrieron en zona rural y el 2%, en zona urbana. La mayoría de las víctimas son miembros de la FP (65,4%), un 33,2% son civiles y el 0,5% son miembros de los GAML. Un 9% son menores de edad. Las FARC son responsables del 56,9% de los eventos y el ELN del 8,5%, se desconoce el responsable del 30,7% de las eventos restantes.

FIGURA 2.10



Fuente: Observatorio de MAP-MUSE.

Para contrarrestar esta problemática, Colombia suscribió la Convención de Ottawa[42], tratado internacional que prohíbe el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de MAP. La Convención comenzó a regir desde marzo de 2001, y, desde entonces, el Gobierno colombiano adquirió la obligación de destruir las minas producidas y almacenadas por la FP, a realizar el desminado humanitario de los territorios sembrados con MAP y a asistir y restituir los derechos económicos y sociales de las víctimas de estos artefactos.

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

En cuanto a la atención de víctimas, en el marco de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, se han desarrollado dos componentes: Educación para Reducción de Riesgos (ERR) y la atención de los sobrevivientes. Para la ERR se diseñaron las metodologías de aprendizaje y el plan estratégico de acción, se creó el estándar nacional y se están adelantando pruebas piloto

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

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

en Montes de María, Magdalena Medio y 64 municipios priorizados. Con relación a la atención de sobrevivientes, se ha avanzado en el diseño de una política de atención integral a víctimas en emergencia, rehabilitación y equiparación de oportunidades con énfasis en la niñez. Igualmente, se elaboró la ruta crítica de atención, se fortaleció el Sistema de Gestión de Información y se mejoró la oferta de servicios de rehabilitación en las zonas más afectadas (zona occidente con el Hospital Universitario del Valle y zona oriente en el Hospital Universitario de Santander).

En materia de desminado, Colombia completó la destrucción de las MAP almacenadas por la FP el 24 de octubre de 2004, anticipándose a la fecha límite establecida. Así mismo, se inició la construcción de manuales contentivos de los estándares nacionales en cuanto a procedimientos de limpieza y desminado humanitario. Igualmente, se ha avanzado en el monitoreo y seguimiento a las emergencias por sospecha o presencia de MAP y/o MUSE.

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

A pesar de los avances en la protección de los derechos de los sobrevivientes de MAP y/o MUSE, persisten limitaciones relacionadas con:

1. La baja capacidad de reacción y de coordinación de la oferta institucional del Estado tanto para la prevención, como para la atención de víctimas.

2. La escasa información que tienen los afectados sobre los beneficios y servicios disponibles para ellos, y

3. La visibilidad del tema de la discapacidad.

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

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

Para lograr estos objetivos de política pública, en los próximos años se deberán adelantar acciones en cuatro frentes importantes:

1. Cumplimiento de la Convención de Ottawa.

2. Prevención para la reducción de riesgos y víctimas de MAP.

3. Atención integral y retroactiva a la población víctima de MAP, y

4. Adecuación institucional y seguimiento y evaluación.

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

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

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

Igualmente, se logrará la definición específica de los derechos de los sobrevivientes con relación a la cantidad y calidad de la atención médica y rehabilitación física y psicológica, y se garantizará e impulsará la asignación de cupos educativos para los niños y niñas víctimas de MAP y la capacitación ocupacional para adultos. Finalmente, se diseñará e implementará el Plan de Atención Integral a Víctimas en las entidades territoriales en riesgo, dicho plan contendrá:

1. Preparación, comunicaciones y logística para atender oportunamente las urgencias rurales.

2. Movilización y acceso a hospitales de III y IV nivel.

3. Empleo de sistemas eficaces de comunicación.

4. Acciones de la FP para garantizar la seguridad del personal médico.

5. Información y orientación a víctimas y familiares, y

6. Aplicación de la ruta de atención fijada por el Gobierno Nacional.

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

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

Los procesos de desmovilización y reincorporación de los miembros de GAML tienen una larga tradición en Colombia. Durante la década de los noventa diferentes grupos[43] firmaron acuerdos de paz con el Go-

[43] Estos fueron el Movimiento 19 de Abril (M-19) en 1990; el Ejército de Liberación Nacional (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Quintín Lame en 1991; los Comandos Ernesto Rojas, en 1992; la Corriente de Renovación Socialista (CRS), facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en 1994; Milicias del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Metropolitanas y Milicias del Valle de Aburrá, en 1994; el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, en 1994; y, el Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos Armados (MIR-COAR), 1998. Adicionalmente, en 1991 tuvo lugar la desmovilización parcial y fallida reincorporación de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio.

bierno, lo que condujo al desmonte de sus estructuras y a la desmovilización y reincorporación de sus miembros (4.715 personas). A partir del año 2002, el Gobierno Nacional se comprometió con la salida negociada a la violencia y con el logro de una paz duradera. De esta manera, en medio de la confrontación armada, se pusieron en marcha dos procesos paralelos de desmovilización voluntaria y de reintegración (PDR), uno de carácter individual y otro colectivo. Al mismo tiempo, Colombia avanzó en la diferenciación de la atención de los adultos y de los menores desvinculados.

El primer proceso logró la desmovilización individual, a diciembre de 2006, de 12.834 personas. El segundo proceso, y dadas las negociaciones con los grupos de autodefensas (Autodefensas Unidas de Colombia, Bloque Central Bolívar y otros grupos independientes)[44], permitió la desmovilización colectiva de 31.671 personas en 39 actos de entrega. En total, entre agosto de 2002 y diciembre de 2006, 42.935 personas abandonaron las armas de manera voluntaria e iniciaron su paso a la vida legal. Lo anterior significa que 2.518 menores fueron rescatados de la guerra, más de 20 mil niños recuperaron a sus padres y aproximadamente 40 mil familias recobraron a parte de sus miembros.

Estas acciones revisten importancia estratégica dentro de la PDSD del actual gobierno. Mientras la desmovilización de miembros de GAML constituye un elemento esencial en la lucha contra estas organizaciones y le permite al Estado recuperar el control en zonas antes dominadas por estos grupos, la reintegración, por su parte, constituye uno de los componentes sociales de esta política.

El Estado, al tiempo que propicia la disminución del número de colombianos alzados en armas, estimula su inclusión a la sociedad, a través de programas sociales y económicos que le facilitan su tránsito a la legalidad. Es decir, el Gobierno Nacional presiona la desmovilización, al mismo tiempo que construye estrategias pacíficas, incluyentes y duraderas que acogen al desmovilizado y al menor desvinculado con voluntad de paz, y a sus familias. En este contexto, la reintegración de adultos y menores, se constituye en un mecanismo esencial para la consecución de la paz y para la reconciliación de los colombianos. Además, representa una oportunidad inigualable para que los excombatientes se reincorporen a la legalidad por vías pacíficas, convivan con sus comunidades y permanezcan en la sociedad que los recibe.

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

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

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

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

A pesar de que se alcanzaron importantes logros en el diseño del modelo de atención, es necesario superar dificultades en su ejecución tales como:

1. El diseño y aplicación de una política eficiente de prevención del reclutamiento forzoso de niños y jóvenes por los GAML.

2. La atención psicosocial y la educación como elementos prioritarios de la inclusión de las poblaciones.

3. La estabilización socio-económica en regiones con estructuras económicas e institucionales débiles y con alta tradición de violencia e ilegalidad.

4. La claridad de competencias y el compromiso que, dentro del proceso de reintegración de adultos y menores, tienen las jurisdicciones locales y regionales, en cabeza de sus autoridades.

5. La inclusión del sector privado local, regional y nacional al proceso de reintegración.

6. La inclusión de las comunidades receptoras en el proceso, teniendo en cuenta el contexto de reconciliación y convivencia ciudadana, y

7. El seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de reintegración de la población de adultos y de menores desvinculados, dispersa en el territorio colombiano.

Para responder a estos desafíos, el Estado colombiano consolidará la Política de Reintegración a través de nuevos pilares estratégicos que implican que:

1. La política se constituya en un instrumento para la concreción de la paz.

2. La política es un insumo importante que garantiza la no repetición de actos violentos, componente esencial de las estrategias de reparación integral.

3. La política es diferenciada y recoge los perfiles e intereses de la población beneficiaria, tanto de adultos como de menores, así como las particularidades de las regiones donde se ubican.

4. La inserción social y económica del desmovilizado se entiende como un proceso que no tiene plazos en el tiempo, pero sí límites en cuanto a deberes y compromisos de los beneficiarios.

5. Los nuevos ciudadanos y los menores de edad cumplen la voluntad de paz pactada desde el momento de la desmovilización o desvinculación de su grupo.

6. Los procesos involucran, activa y directamente, a los núcleos familiares de los adultos y menores de edad, así como a la comunidad: víctimas, sociedad receptora y, en general, al total de la población colombiana, y

7. La atención psicosocial y la educación constituyen un factor básico para la articulación e integralidad de la atención brindada al reinsertado.

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

De esta manera, se construirá una política de fases que propenda por la autonomía e inclusión permanente del desmovilizado y del menor desvinculado a la legalidad. Se aplicará una estrategia de incentivos teniendo en cuenta los atributos cívicos, psicológicos y ocupacionales de la población; además, se hará especial énfasis en la recuperación

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

psicosocial y en la inclusión educativa del adulto y del menor desvinculado. Para contrarrestar las falencias que se presentan en los procesos de evaluación y seguimiento de los procesos de desmovilización y reintegro de adultos y menores, se fortalecerá el sistema de información institucional, concentrando y canalizando la información desarticulada que manejan las entidades que participan en los procesos en un sistema único, veraz y confiable.

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

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

En este sentido, y acorde con las directrices que imparta la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, las siguientes acciones son prioritarias:

1. Articular desde el Estado un discurso unificado sobre la importancia de los PDR actuales para el logro de la paz y su contribución a la reconciliación y a la no repetición de actos violentos, para lo cual, se definirán los pasos de la convivencia armónica de las poblaciones, se justificarán los beneficios del proceso de reintegración y se defenderán las razones para acoger a los desmovilizados dentro de las comunidades, las empresas y demás organizaciones de la sociedad civil.

2. Como complemento al discurso oficial para la reconciliación y la convivencia, se implementará una estrategia de medios que los divulgue y promueva ante la opinión pública, pero que además, ilustre a la comunidad y a la sociedad civil sobre el estado del proceso y los mecanismos para su vinculación.

3. Se condicionará la entrega de beneficios a declaraciones de voluntad de paz de los desmovilizados y menores desvinculados.

4. Se extenderán los beneficios a la población receptora u otras poblaciones vulnerables, y

5. Se crearán espacios locales para la convivencia pacífica y armoniosa entre poblaciones.

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

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

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

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

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

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

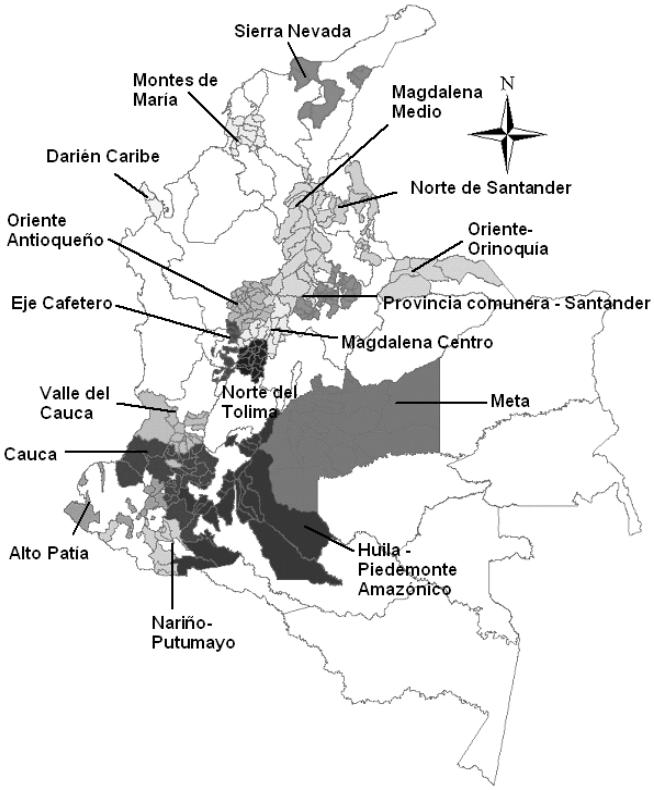
2.2.4 Fortalecimiento de condiciones regionales de Desarrollo y Paz

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

Como se refleja en la Figura 2.11, en la actualidad, existen 17 Programas Regionales de Desarrollo y Paz, los cuales están articulados a la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo Integral y Paz (Redprodepaz)[45].

FIGURA 2.11

Ubicación regional de los Programas de Desarrollo y Paz



45 La Redprodepaz, creada en 2001, es un sistema de coordinación de la sociedad civil, plural y autónomo, que convoca y articula programas regionales de Desarrollo y Paz a nivel nacional.

Dentro de estos programas, se encuentran en ejecución tres Laboratorios de Paz y el Programa Paz y Desarrollo. Los primeros están financiados por el Convenio de Financiación no reembolsable suscrito por el Gobierno Nacional y la Unión Europea y, el segundo, por la Nación, mediante un crédito externo con el Banco Mundial. A través de estos recursos, el Gobierno Nacional brinda apoyo financiero a seis iniciativas regionales de Desarrollo y Paz ubicadas en igual número de regiones estratégicas[46].

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz han constituido una estrategia para la recuperación de las condiciones de gobernabilidad y democracia en las zonas afectadas por la violencia, la vulnerabilidad y la pobreza. Adicionalmente, han promovido la articulación con la institucionalidad estatal y han favorecido los vínculos entre las regiones, la nación y la cooperación internacional. En últimas, los programas fomentan prácticas de reconciliación que desactivan, a nivel regional, las causas de la violencia y permiten la expresión de los actores de la sociedad civil y de la institucionalidad en las regiones.

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

En síntesis, los Programas Regionales de Desarrollo y Paz han buscado:

1. Implementar una cultura de paz y respeto a los DD. HH.

2. Incrementar la gobernabilidad democrática mediante el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana, y

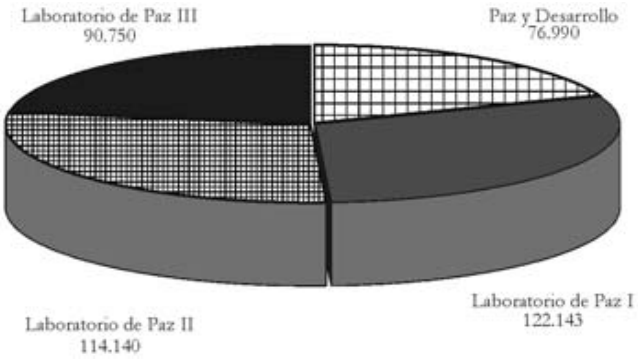
3. Promover un desarrollo socioeconómico sostenible que mejore las condiciones de la población, en armonía con el medio ambiente

Cabe resaltar que en la estrategia de cooperación que el Gobierno está promoviendo con la comunidad internacional, los Programas de Desarrollo y Paz hacen parte de los seis bloques priorizados para el fortalecimiento, construcción y consolidación de las condiciones de paz en el país.

Tal y como se refleja en la Figura 2.12, los recursos destinados a la ejecución de estos Programas ascienden a $404 millones.

FIGURA 2.12

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



Dentro de los principales logros obtenidos durante la ejecución de los Programas, se cuentan:

1. Generación de capacidades locales para la participación de las comunidades y las organizaciones de base.

2. Inserción de las comunidades en procesos de desarrollo y en dinámicas de participación y planificación.

3. Creación y fortalecimientos de alianzas intersectoriales.

4. Recuperación del capital social, y

5. Incremento del arraigo de las comunidades y reducción de la vulnerabilidad al desplazamiento.

A partir del panorama anterior, y con el fin de garantizar la sostenibilidad de los procesos iniciados, resulta prioritario continuar fortaleciendo los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. En ese sentido, se pretende preservar los logros concretos de los proyectos y, con ellos, los aportes que estos han hecho a la construcción regional de condiciones de paz y desarrollo. En este mismo sentido, es necesario promover la institucionalización de las iniciativas, entendida como el aporte que estas hacen a la construcción de políticas públicas de desarrollo y paz. En últimas, se espera que los Programas de Desarrollo y Paz se constituyan, paulatinamente, en interlocutores locales de las políticas nacionales encaminadas a la reconciliación y la reintegración en zonas de violencia y pobreza.

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

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

2.2.5 Consolidación de la presencia institucional

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

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

En este sentido se destaca, en primera instancia, la creación en 2004, del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), liderado por Acción Social y al cual pertenecen diferentes entidades del Gobierno colombiano[47] que complementan y apoyan la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos. Esta labor de coordinación interagencial está fundamentada en cinco estrategias:

1. Control del territorio y lucha contra los cultivos ilícitos y las drogas.

2. Reactivación social a través de las Siete Herramientas para la Equidad[48].

3. Reactivación económica a través de minicadenas productivas.

4. Fortalecimiento del sistema formal de justicia y mecanismos alternos de solución de conflictos, y

5. Reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura de la legalidad. En la ejecución de estas estrategias, se han destinado recursos por US$35 millones dirigidos a 52 municipios prioritarios.

46 Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Alto Patía y Macizo Colombiano, Norte de Santander, Montes de María y Meta.

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

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

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

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

En el cuatrienio 2006-2010, el CCAI pretende avanzar en el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad, legitimidad, credibilidad y confianza de los ciudadanos del Estado y en ellos mismos como comunidad. De esta manera, se han definido tres frentes de trabajo:

1. Consolidar la intervención en 53 municipios prioritarios[49].

2. Apoyar la recuperación social del territorio en 332 corregimientos priorizados por la Ponal, y

3. Difundir la estrategia de coordinación interagencial para la coordinación social del territorio en zonas no intervenidas por el CCAI.

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

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

Como complemento a este conjunto de medidas, y con el fin de garantizar una solución pacífica de las diferencias, el Estado dará continuidad a los esfuerzos en materia de fortalecimiento del servicio de justicia, garantizando tanto su efectividad, como el acceso, en condiciones de igualdad, a la prestación de este servicio. Para ello, el Gobierno Nacional continuará con la promoción de figuras como los mecanismos alternos de solución de conflictos, los centros de conciliación y las casas de justicia[50].

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

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

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

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

Para lograr cerrar las brechas, primero deben existir ciertas condiciones mínimas y comunes a todas las políticas sociales:

1. Aumentar la eficiencia del gasto social.

2. Mejorar los procesos de focalización de los programas.

3. Consolidar el Sistema de Protección Social.

4. Desarrollar habilidades para que las familias puedan insertarse al mercado laboral.

5. Mejorar la eficacia y efectividad de los Programas para contribuir a la reducción de la pobreza y desigualdad.

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

En el mismo sentido, se requiere tener claridad sobre las características de:

1. Las condiciones de vida de la población colombiana.

2. La dinámica y desempeño de las relaciones laborales, y

3. La inserción de las familias en el Sistema de Protección Social. Además, la dinámica demográfica del país se constituye en un elemento crucial de referencia para la orientación de las políticas con propósitos de equidad.

3.1 Pobreza y población vulnerable

Las condiciones de vida de la población están ligadas al desempeño de los diferentes sectores sociales. Por ejemplo, la educación y la salud fortalecen el capital humano necesario para la generación de ingresos, factor que a su vez determina el estado de pobreza de un hogar. La distribución del capital humano en la población determina la composición y salarios en el mercado laboral, lo cual determina en gran medida la distribución del ingreso. Por otra parte, dado que es a través del empleo que las personas generan la mayoría de sus ingresos, la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza, como también

---

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

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

sobre la distribución del ingreso. Otros sectores diferentes al social, como infraestructura, vivienda y servicios públicos, producen impactos sobre las condiciones de vida. Por ejemplo, una buena red de carreteras y un sistema de transporte público masivo eficiente facilitan el acceso de la población pobre al mercado laboral y a servicios sociales, mejorando su nivel de vida. Sin embargo, una premisa fundamental de este plan es que el crecimiento económico es pre-condición para la superación de la pobreza. Los elementos de estabilidad macroeconómica cumplen un papel fundamental dentro de la estrategia. A continuación se destacan algunos desarrollos importantes en cuanto a pobreza y distribución del ingreso:

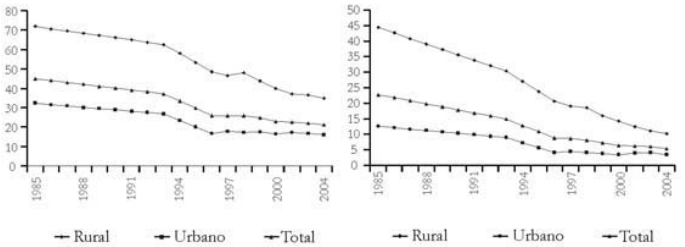
3.1.1 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

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

FIGURA 3.1

Indice NBI

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



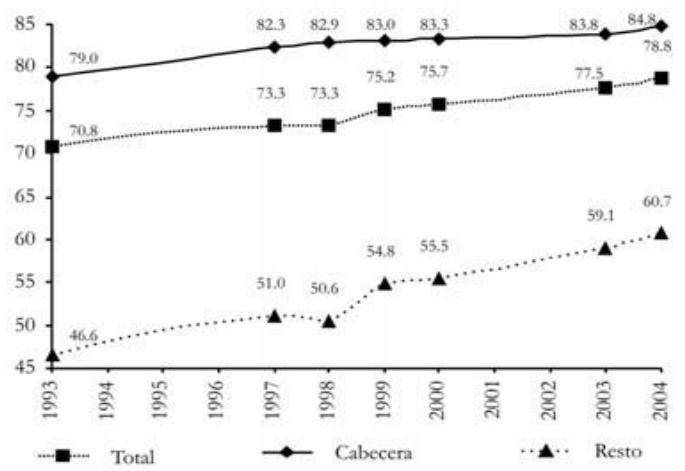
Fuente: cálculos DNP-DDS-GCV con base en: 1985 y 1993, DANE censos; 1996-2000 DANE-ENH; 2002-2004 DANE-ECH.

3.1.2 Indice de Condiciones de Vida (ICV)

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

FIGURA 3.2

Indice de condiciones de vida

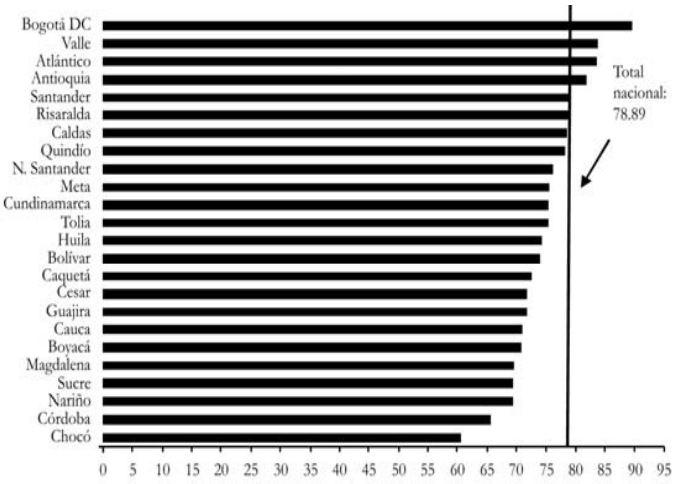


Fuente: Cálculos PNDH con base en DANE-ECH 2004.

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

FIGURA 3.3

Indice de condiciones de vida por departamento



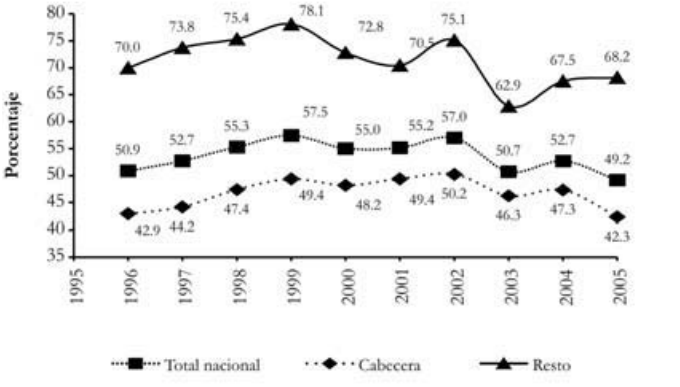
Fuente: Cálculos PNDH con base en DANE-ECH 2004.

3.1.3 Pobreza e indigencia medidas por ingresos

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

FIGURA 3.4

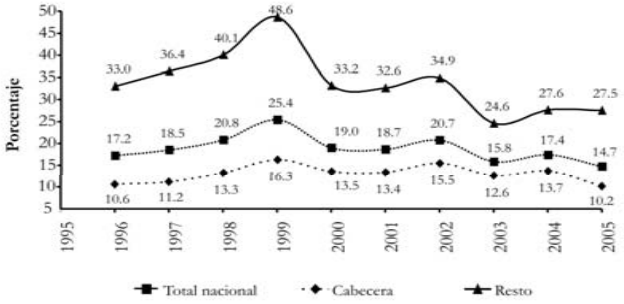
Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza



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

FIGURA 3.5

Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema



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

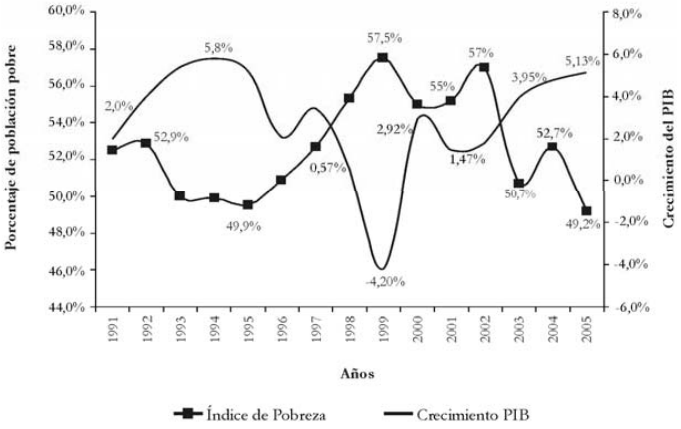
3.1.4 Determinantes de la pobreza

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

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

FIGURA 3.6

Crecimiento *vs.* Pobreza



Fuente: MERPD – DANE.

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

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

3.1.5 Metas y acciones propuestas.

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

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

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

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

3. Mejorar la focalización de subsidios, llevando a cabo una reingeniería de procesos de focalización en los programas sociales. El Conpes Social 100 recomendó a los Ministerios y demás entidades ejecutoras, desarrollar en este cuatrienio lo siguiente:

1. Revisar los procesos de identificación, selección y asignación de recursos de los programas sociales existentes.

2. Avanzar en la sistematización de los registros administrativos de beneficiarios.

3. Avanzar en el diseño e implementación de una estructura articulada entre los diferentes programas sociales, que facilite el monitoreo de los procesos de selección y asignación de subsidios, y

4. Evaluar las metodologías de focalización e implementar acciones que garanticen su actualización y su aplicación y administración transparente.

CUADRO 3.1

Metas 2010. Condiciones de vida de la población

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

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

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

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

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

3.2 Mercado y relaciones laborales

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

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

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

3.2.1 Dinámica de la oferta de trabajo

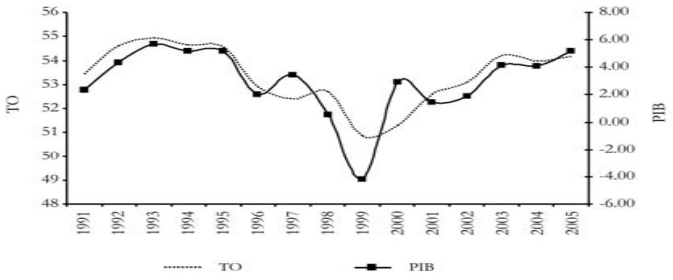
En términos de la oferta de trabajo, como consecuencia de los cambios demográficos de las últimas décadas, la fuerza laboral colombiana se ha incrementado de manera acelerada. La caída en las tasas de natalidad y el mayor ingreso de la población al mercado laboral entre 1973 y 2004 condujeron a un crecimiento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

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

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

FIGURA 3.7

Tasa de ocupación y PIB



Fuente: DANE. Cálculos DNP-DDS.

3.2.2 Informalidad

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

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

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

3.2.3 Metas y acciones requeridas

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

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

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

CUADRO 3.2

Metas 2010. Disminuir los niveles de desempleo

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

PEA: Población Económicamente Activa.

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

Dinamizar y formalizar la demanda de empleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, es necesario integrar la inversión en infraestructura y en vivienda que hace el estado, a la manera de un programa de empleo dirigido a la población vulnerable. Se crearán los incentivos y reglas que permitan que estas inversiones no solo desarrollen la infraestructura social y de competitividad que tienen como fin, sino que se privilegie la contratación de la población pobre del área de su influencia de manera individual o de cooperativas de trabajadores del Sisbén 1 y 2. Los criterios para hacer viable esta iniciativa deberán ser desarrollados en el documento de política. Para potenciar la capacidad de los colombianos de acceder a un empleo bien remunerado y de calidad no solamente es necesario desarrollar la política expuesta hasta el momento, sino que se necesita una serie de esfuerzos institucionales y de promoción del trabajo decente que se desarrollará en los siguientes apartados.

CUADRO 3.3

Metas 2010. Dinamizar y formalizar la demanda de empleos

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

Trabajo decente, diálogo social y concertación

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

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

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

En este sentido, es necesario fortalecer la presencia y capacidad de coordinación del MPS, a través de sus direcciones territoriales. El Ministerio, a nivel territorial, está representado a través de 32 direcciones territoriales ubicadas en las capitales de departamento y 2 Oficinas Especiales en Barrancabermeja y Apartadó. El Ministerio debe fortale-

cer el sistema de prevención, inspección, vigilancia y control de los derechos laborales y derechos fundamentales en el trabajo mediante el desarrollo de acciones formativas, correctivas y sancionatorias, dirigidas al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo y seguridad social.

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

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

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

Reducción del trabajo infantil y juvenil

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

CUADRO 3.4

Metas 2010. Intervenciones en segmentos especiales

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

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

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

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

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

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

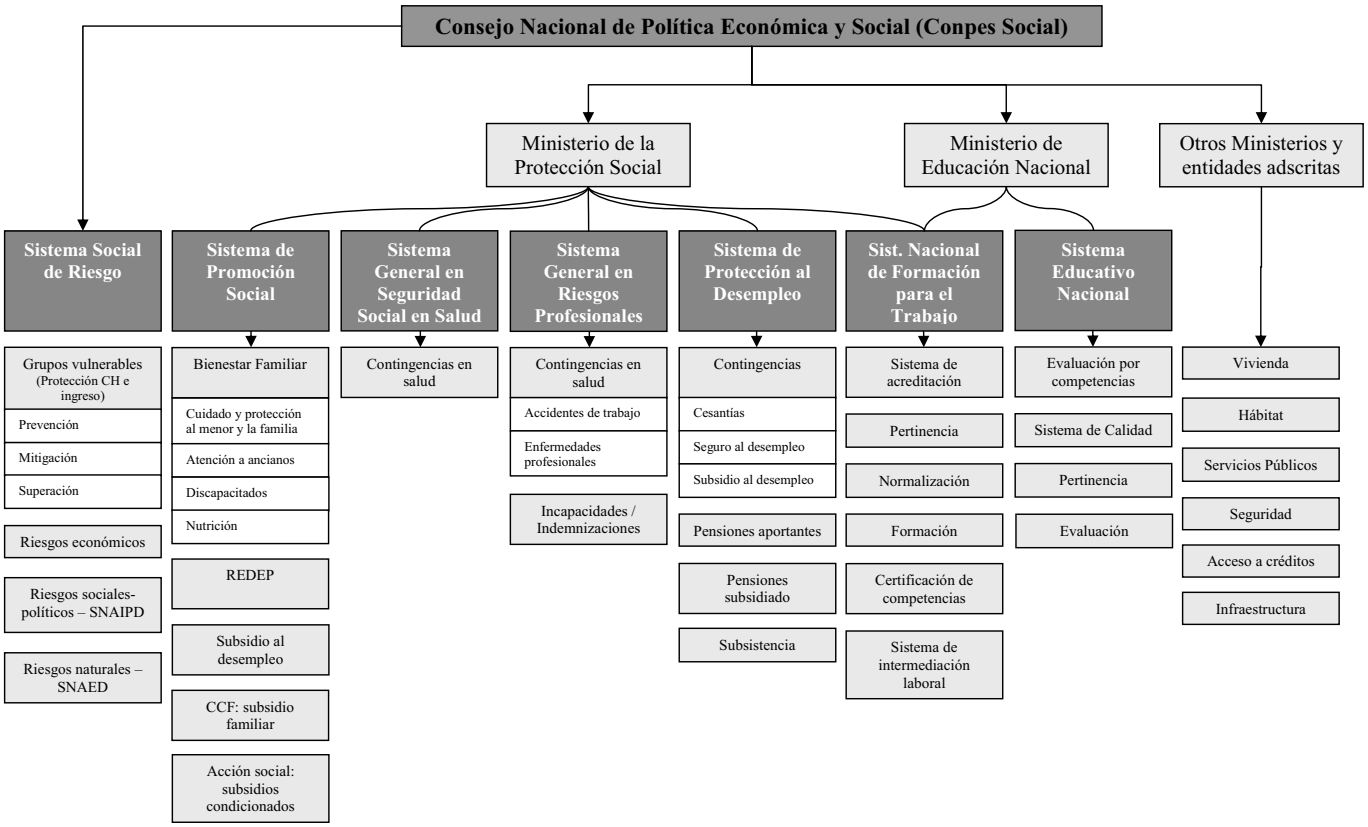
Para esto, es necesario que el Estado y la sociedad hagan posible el fomento del aseguramiento frente a riesgos de la población, como parte del Sistema de Seguridad Social Integral (Salud, Riesgos Profesionales y Protección al Cesante), mediante mecanismos de cotización o subsidios de acuerdo a sus condiciones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

1. Asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo, y

2. Proporcionar apoyo a quienes se encuentran en condición de pobreza.

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

FIGURA 3.8
Sistema de protección social



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

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

2. Sistema de Promoción Social-Sistema Social de Riesgo

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

3.3.1 Seguridad social integral

La Seguridad Social Integral es el pilar fundamental de la Protección Social y está diseñada para que toda la población del país pueda acceder a ella, siendo necesario que existan mecanismos de compensación o solidaridad que financien el acceso a los más pobres. Sin embargo, hay sectores de la población que requieren de otro tipo de intervenciones. Los retos en materia de Seguridad Social Integral se pueden resumir en tres propósitos:

1. Combatir la evasión y elusión en el aseguramiento, para que aumenten los recursos, se pueda aumentar cobertura garantizando la sostenibilidad financiera del Sistema. Se consolidarán los sistemas y registros de información de aportantes (RUA) y afiliados (RUAF) a la seguridad social en salud en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, respectivamente. Estos deberán avanzar hacia la interoperabilidad con el Sisbén.

2. Generar incentivos adecuados para incluir (formalizar) segmentos de población que aún no se encuentran incluidos. La transformación de la promoción social en el Sistema de Promoción Social aboga porque la familia entre en una senda de acumulación de capital humano. La estrategia de superación de la pobreza extrema busca la promoción de las familias a través de la continuidad en los procesos de formación de capital humano (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo, ajuste al esquema de incentivos del programa Familias en Acción); la acumulación de otros activos (ahorro y acceso al crédito a través de la Banca de Oportunidades) y la incorporación a procesos de micro-emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral. De igual manera, la expansión de cobertura en seguridad social en salud para población con alguna capacidad de pago (nivel 3 del Sisbén) podrá considerar subsidios parciales a la cotización.

3. La creación de mecanismos de aseguramiento o protección del ingreso para los grupos más vulnerables, con mecanismos novedosos de financiación. Un ejemplo es el apoyo periódico al ingreso de ancianos pobres.

Seguridad social en salud y salud pública

Cobertura de aseguramiento. La cobertura del aseguramiento en salud entre 1992 y 2005 presentó una expansión notable, pasando de 9 millones a 32 millones de afiliados (Cuadro 3.5). La ampliación de los

beneficios al grupo familiar del cotizante y la implantación del régimen subsidiado fueron los factores determinantes de este incremento.

CUADRO 3.5

Cobertura del aseguramiento en salud

Millones de personas

Nacional	1992	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004[2/]	2005
Total población	32,1	40,8	41,5	42,3	43,0	43,8	44,5	45,3	46,0
Régimen contributivo (Prom. anual)[1/]	9,0	16,1	14,5	14,4	13,1	12,6	13,8	14,4	15,2
Régimen subsidiado	0,0	8,5	9,3	9,5	11,1	11,4	11,8	13,7	16,5
Total afiliados	9,0	24,6	23,8	23,9	24,1	24,1	25,6	28,1	31,7
Variaciones		**1998/92**	**1999/98**	**2000/99**	**2001/00**	**2002/01**	**2003/02**	**2004/03**	**2005/04**
Población total (%)		1,4	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
Régimen subsidiado (%)		n.a	8,9	2,4	16,3	3,4	3,5	16,0	20,4
Régimen contributivo (%)		1,2	-9,7	-0,9	-9,2	-3,3	9,2	4,8	5,6

1/ Fuente MPS: Para 2001 y 2002, se registra el dato certificado por MPS y utilizado para efectos de distribución del SGP. Para 2003 fuente Sigob. En 2005 se tomó el reporte a octubre de 2005 del MPS.

2/ Fuente: MPS. No incluye "subsidios parciales" que en 2004 alcanzaron 1,8 millones y en 2005, 2,1 millones de personas.

En términos de equidad, la estrategia ha permitido la priorización de la afiliación de los pobres. Para 2003 el 49,5% de la población de los dos quintiles inferiores de ingreso se encontraba afiliada al sistema de seguridad social en salud, de estos, el 78% se encontraba afiliado al régimen subsidiado, el restante 22% al contributivo. De otra parte, el quintil con mayores ingresos presenta una afiliación del 83% y de estos el 95% se encuentra afiliada al régimen contributivo. Así mismo, el avance en la implementación del aseguramiento ha estado acompañado de reducción en las brechas entre las zonas urbana y rural.

Acceso a los servicios. En términos de acceso, se evidencia que el aseguramiento propende por una reducción de las brechas entre los pobres y no pobres. Para la población perteneciente a los dos primeros quintiles de ingresos la probabilidad de ser tratado, dado que se enfermó, pasó del 55% al 64%. Esta brecha también se redujo en cerca de 13 puntos entre áreas rurales y urbanas. Los resultados señalan que la estrategia que más ha contribuido a la reducción de las brechas en términos de acceso ha sido el aseguramiento.

Salud pública. El país ha logrado reducir la mortalidad materna e infantil. La mortalidad materna pasó de una tasa de 104,9 por mil en el 2000 a 83,3 en el 2003. Sin embargo, la mortalidad materna presenta notorias diferencias entre regiones y grupos de población. Dentro de los grupos más vulnerables se destacan las mujeres con mayor fecundidad, mayor índice de pobreza, bajo nivel educativo, baja prevalencia de uso anticonceptivo, las menores de 15 y mayores de 40 años y las víctimas del desplazamiento forzado. La mortalidad infantil (menores de 1 año) presentó una tasa de 21% en el 2000 y en el 2005 disminuyó al 19%. La mortalidad infantil se concentra en las regiones más pobres y en las mujeres con menor nivel educativo. La mortalidad en la niñez (menores de 5 años) se redujo de 25 a 22 por mil. Para el grupo de 1 a 4 años, en las causas de mortalidad predominan las infecciones respiratorias agudas, las deficiencias nutricionales, el ahogamiento y las enfermedades infecciosas intestinales. Las enfermedades no transmisibles constituyen un problema crítico de salud pública, al ocupar un lugar importante en la morbilidad y mortalidad de los colombianos. Su atención representa un costo creciente para el sistema de salud en la medida en que su incidencia tiende a aumentar como consecuencia del envejecimiento de la población.

Dentro de estas, las enfermedades del sistema cardiovascular aumentaron significativamente en hombres como en mujeres y continuaron ocupando el primer lugar de magnitud, seguidas de las causas externas, tumores y superando incluso al conjunto de las enfermedades infecciosas transmisibles. Sin embargo, entre estas últimas reviste especial importancia que enfermedades como la malaria y el dengue y otras de transmisión por vectores siguen impactando la morbilidad y la mortalidad. El comportamiento de la morbilidad por malaria en las últimas tres décadas ha mantenido una tendencia ascendente, con la presencia de ciclos epidémicos que ocurren cada 2 a 7 años registrándose en la década de los noventa promedios anuales de 150.000 a 160.000 casos. Las zonas de más alto riesgo de transmisión son la Costa Pacífica, la región del Urabá-zona del bajo río Cauca-Alto Sinú, y los territorios de la Orinoquia y la Amazonía. A su vez, el dengue ha presentado una intensa transmisión con tendencia creciente y comportamiento de ciclos epidémicos cada dos o tres años y mayor incidencia en los departamentos de Arauca, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Norte de Santander, Santander, Sucre y Vichada.

Por su parte la epidemia del VIH/SIDA en Colombia presenta un aumento permanente en la población de 15 a 49 años. Entre 1988 y 2003 la prevalencia creció del 0,02% al 0,65%, con una transformación del patrón epidémico por disminución de la razón mujer-hombre, que exige prever un mayor número de casos en la población en edad reproductiva y su consecuente impacto en el aumento de la transmisión materno infantil de la enfermedad[51].

En cuanto a las coberturas de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones, se ha registrado un avance en los últimos años, pasando de un promedio de cobertura de 78,4% en el 2000 a 87,3% en 2005. Se debe precisar que los niveles de cobertura dependen de los denominadores sobre los que se realiza la medición, los cuales han tenido problemas en su determinación. Cabe destacar que los recursos asignados al Programa Ampliado de Inmunizaciones han presentado un comportamiento ascendente, principalmente desde 1998, lo que se ha traducido en la introducción de nuevas vacunas.

Uno de los eventos de salud pública al cual el país debe prestar particular atención es el de la salud mental de la población. El Estudio Nacional de Salud Mental (2003-2004), mostró que alrededor de ocho de cada 20 colombianos presentaron trastornos psiquiátricos alguna vez en la vida, tres de cada 20 en los últimos 12 meses y uno de cada 14 en los últimos 30 días. Por tipo de trastornos, los más frecuentes fueron los trastornos de ansiedad, seguidos por los del estado de ánimo y los de uso de sustancias. Por regiones, en la prevalencia de cualquier trastorno "alguna vez en la vida", Bogotá presenta la cifra más elevada: 46,7% en contraste con el 40,1% del total nacional. El consumo de sustancias psicoactivas (SPA) es un problema creciente. La prevalencia de consumo de SPA en jóvenes parece ser mayor que en la población general. Los jóvenes residentes en zonas urbanas son más vulnerables y el consumo en las mujeres tiende a igualarse con el de los hombres.

Operación del SGSSS. A pesar que los resultados sugieren que el aseguramiento es una estrategia eficaz para reducir las brechas en salud entre pobres y no pobres, todavía permanecen en el SGSSS condiciones de operación estructurales en materia de regulación, inspección, vigilancia y control que no permiten avanzar sustancialmente en el logro de los resultados esperados en salud. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) no es independiente. El CNSSS está conformado por representantes del Gobierno Central, de los gobiernos locales, y de los diferentes agentes que intervienen en el mercado. El organismo regulador del SGSSS ha sido ampliamente criticado en su diseño. Se señala que su conformación se recarga hacia representantes con intereses particulares en el sistema, su ineficacia en la superación de las fallas del mercado de aseguramiento en salud, la insuficiencia de herramientas técnicas para la toma de decisiones, su especialización en la administración del Fosyga y el descuido de sus funciones de la entidad rectora. La vigilancia y el control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud se concentra en actividades y procedimientos para un sinnúmero de ámbitos con resultados poco efectivos, descuidando su fin primordial: la protección de los derechos de los usuarios en el sistema. La gran dimensión de instituciones objeto de ser vigiladas, termina en resultados como los observados hoy: los usuarios acuden a instancias judiciales como mecanismo para la defensa y respeto de sus derechos.

51 La distribución por sexo en 1998 fue 1:3,8 y para el 2005 se calculó en 1:1,9 (Instituto Nacional de Salud. Estudios Centinela).

Metas y acciones requeridas. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá como meta la universalización del aseguramiento, en condiciones de sostenibilidad fiscal y financiera, de equidad y eficiencia. Las estrategias serán universalización del régimen subsidiado para la población Sisbén 1 y 2 y la implementación de subsidios parciales a la cotización del régimen subsidiado o contributivo para la población en transición[52]. El incremento de la afiliación al régimen contributivo y la actualización del plan de beneficios en relación con los cambios demográficos, perfil epidemiológico e intervenciones costo-efectivas. El aseguramiento subsidiado, total o parcial a la cotización al régimen subsidiado o contributivo, se justifica en la medida en que existan condiciones de baja capacidad para cubrir totalmente el costo de aportes periódicos a través de cotizaciones.

CUADRO 3.6

Metas 2010: cobertura universal en el SGSSS

Metas	Línea Base (2005)	Meta (2010)
Incrementar la afiliación al régimen subsidiado al 100%. Nivel Sisbén 1 y 2	71%	100%
Incrementar la afiliación al régimen contributivo	15.967.055	17.467.055

Fuente: Ministerio de la Protección Social, DNP.

Para el efecto el MPS, en coordinación con el DNP y el MHCP, desarrollarán una prueba piloto en 2007 que permita precisar la población objetivo en transición, los mecanismos operativos y de pago, la definición del monto del subsidio parcial a la cotización (ya sea al régimen contributivo o al subsidiado), la definición de los aportes de la familia, los mecanismos de focalización adicionales al Sisbén, los mecanismos de control para evitar la selección adversa, la promoción al régimen contributivo (incentivos) y la adherencia y fidelidad de la población al sistema. Esta estrategia se podrá financiar con recursos del FOSYGA, del SGP u otras fuentes. En todo caso la afiliación de la población en transición deberá ser al régimen contributivo o al régimen subsidiado pleno, y se tendrá en cuenta la capacidad de pago. Los subsidios parciales del régimen subsidiado al plan de beneficios no se seguirán implementando, por lo que el MPS y el MHCP deberán proponer al CNSSS la transición gradual de las actuales personas que ostentan un plan de beneficios parcial al esquema de subsidios plenos o parciales a la cotización a partir de 2007. Es indispensable revisar, redefinir y ajustar los planes de beneficios y el valor de la Unidad de Pago por Capitación, atendiendo los cambios en la estructura y composición de la población, así como la transición epidemiológica. Para ello el organismo de regulación realizará los estudios técnicos anuales. Estos deberán valorar los actuales beneficios, sus costos y su pertinencia a la luz de las condiciones de salud presentes y futuras de la población.

Para lograr la cobertura universal es necesario adelantar acciones que consoliden y garanticen la sostenibilidad de la estructura de financiamiento, el mejoramiento de la focalización de los subsidios, el desarrollo de la política de prestación de servicios y la transformación de la oferta pública bajo esquemas de participación privada. Para el logro de la cobertura universal las principales acciones son:

1. Reducción de la evasión y elusión de aportes al régimen contributivo, a través de la implementación universal de la planilla integrada de aportes y la interoperabilidad del RUA, el RUAF y el Sisbén.

2. Incrementar el aporte de cotizaciones a cargo del empleador al SGSSS, hasta medio punto, a partir de 2007. En todo caso, este incremento se hará de una manera que no afecte al empleo (i.e contra el incremento del punto pensional previsto).

3. Transformar los recursos de subsidio de oferta a demanda a partir de 2007. El nivel de transformación estará en función de la ampliación del régimen subsidiado y será con cargo a los recursos que financian el primer nivel de atención.

4. Es necesario que para los próximos años se rediseñen y ajusten los mecanismos de generación y recaudo de los impuestos a la explotación de juegos de suerte y azar, considerada como una fuente con un mayor potencial para el financiamiento del sistema. El MPS, el MHCP y el DNP propondrán una reforma en este sentido.

5. La implementación de un sistema de monitoreo de los costos de transacción de los servicios de salud y de un sistema de información que de cuenta de los factores de riesgo, costos y frecuencias de uso, a través de los cuales sea posible tener insumos para monitorear el equilibrio de la Unidad de Pago por Capitación y revisar el plan de beneficios. Para el efecto será prioritario consolidar el uso de los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS). El organismo de regulación podrá implementar un sistema de información que permita cumplir con los objetivos aquí señalados y podrán definir multas o sanciones según corresponda, con el fin de incentivar el suministro de información.

En la medida en que el país alcance la meta de universalizar el acceso a la seguridad social en salud con una cobertura equivalente al menos al plan de beneficios subsidiado y que esta cobertura se concentre proporcionalmente en subsidios a la población, resulta fundamental estudiar alternativas que permitan mantener lo alcanzado y se ajuste de manera más real a las condiciones del mercado laboral. Un esquema de aseguramiento universal dado mayoritariamente por subsidios financiados de manera importante por aportes de solidaridad de la población vinculada al mercado laboral formal, así como la coexistencia de subsidios de oferta, plantea la necesidad de evaluar cambios en la estructura de financiamiento con dos propósitos: minimizar los costos laborales y evitar duplicidades de gasto que reflejan niveles subóptimos de aseguramiento. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el DNP y el Ministerio de la Protección Social, realizarán los estudios pertinentes y presentarán alternativas de cambio en la estructura de financiamiento del sistema de seguridad social en salud al final del cuatrienio.

Prestación de servicios. El MPS deberá implementar la política nacional de prestación de servicios de salud, en sus ejes de accesibilidad, calidad y eficiencia con el fin de contribuir a fortalecer la competencia regulada de los prestadores de servicios, la eficiencia y la sostenibilidad de las redes públicas, la accesibilidad y la calidad en la atención. En particular, para el caso de la oferta pública se hace necesaria la transformación de las condiciones de gobernabilidad y autonomía que hoy la rigen. Su naturaleza jurídica, que actualmente les da el carácter de empresas sociales del Estado, debe ser revisada y modificada. Su transformación deberá contemplar la introducción de esquemas de participación privada, que les permitan evolucionar hacia empresas de economía mixta sin ánimo de lucro o de carácter solidario. Se deberán introducir incentivos para la adecuada y eficiente gestión de estas empresas y ajustes al régimen jurídico que las rige: la organización y composición de sus organismos de dirección y de gerencia; la evaluación de la gestión de los gerentes, condicionando su permanencia a los resultados pactados con el órgano de dirección; y la adecuada definición de los incentivos laborales por productividad y calidad.

Dado que los mecanismos de tercerización de la prestación de los servicios dentro de estas empresas constituyen una importante alternativa para la calidad y la eficiencia, es necesario que exista una regulación eficiente que evite que estos se conviertan en instrumentos para la extracción de rentas, en desmedro de la calidad de la atención y de los derechos de los trabajadores. Se deberá tener en cuenta que la operación eficiente de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas será una premisa fundamental y este principio, también, se aplicará a aquellas IPS públicas donde las condiciones del mercado no permiten su supervivencia a partir de la venta de servicios. Para lo anterior, el MPS debe implantar un plan de asistencia técnica e introducirá los cambios normativos y legales que se requieren para el efecto.

Para la mayor eficiencia en el uso de los recursos, se requerirá fortalecer la gestión de las entidades territoriales en el manejo de la red de prestadores públicos. Entre dichas acciones se destacan: la implementación de nuevos mecanismos de contratación y pago; la consolidación de los sistemas de referencia y contra referencia de pacientes dentro de las redes de servicios de acuerdo con la capacidad resolutiva de cada punto de atención; la implementación de auditorías clínicas y de cuen-

[52] Población en transición se define como aquella que cumple con las siguientes condiciones: (1) no es lo suficientemente pobre como para ser beneficiario del régimen subsidiado; y (2) No tiene la suficiente capacidad de pago como para acceder al régimen contributivo.

tas. El MPS promoverá el fortalecimiento de la tecnología informática que permita la consolidación de las redes de prestación de servicios de salud, el mejoramiento de la capacidad de gestión de las direcciones territoriales de salud y las IPS públicas y la adopción y monitoreo de los componentes del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad. A su vez, culminará el Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Prestación de Servicios de Salud, con base en la evaluación intermedia del programa; y fortalecerá los procesos de seguimiento y evaluación a la implementación de la política de prestación de servicios con énfasis en los aspectos de sostenibilidad financiera y mejoramiento de la calidad y eficiencia.

Igualmente, el Gobierno Nacional promoverá el adecuado flujo de recursos y el saneamiento de la cartera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de un marco de promoción de la eficiencia y sostenibilidad de las IPS. Para el efecto desarrollará los lineamientos previstos en el Conpes 3447, entre los cuales se destacan: la venta de la cartera a operadores privados o públicos de activos improductivos mediante subasta pública o la venta a colectores; el castigo o saneamiento contable de cartera no negociable; la cancelación de cuentas por cobrar por prestación de servicios a población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Para la cancelación de las cuentas por cobrar presentadas a las entidades territoriales, se dispondrá por una sola vez de recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y de los recursos del ECAT, en los términos definidos por el Conpes. Las entidades territoriales que accedan a estos recursos deberán suscribir un acuerdo de mejora en la gestión con indicadores y metas. Adicionalmente, se podrá implementar una estrategia que dé disponibilidad de capital de trabajo mediante deudas subordinadas a convenios de gestión. En todo caso, antes de proceder al reconocimiento de la cartera a ser saneada, el Gobierno Nacional deberá realizar las auditorías que permitan identificarla y valorarla correctamente.

El DNP, en coordinación con el MPS y MHCP, elaborará una propuesta que permita una solución estructural en el flujo de recursos. Para el efecto se considera necesario que el SGSSS cuente con un esquema que permita estandarizar los procesos y procedimientos, así como disponer de reglas claras de contratación y pago entre los agentes. El mecanismo debe facilitar que operen los flujos financieros en un mercado donde interactúa un número significativo de agentes oferentes y demandantes de servicios. Para 2007 se deberá aplicar la verificación de las condiciones de habilitación a por lo menos el 40% de los servicios de las IPS públicas y privadas y, en 2008 a por lo menos el 70%. Adicionalmente, para el cuatrienio deberá contar con 200 IPS y 5 aseguradoras capacitadas y preparadas para la acreditación y adopción del componente de auditoría para el mejoramiento de la calidad. Se acreditarán 8 IPS en 2007 y 10 en 2008. Las instituciones deben orientarse al logro de niveles óptimos de calidad, como los establecidos por el Sistema Unico de Acreditación, que contribuyan al mejoramiento de la gestión y eficiencia institucional. Para favorecer su consecución se propone la adopción de un sistema de incentivos que estimule aquellos actores del SGSSS que demuestren avances significativos en materia de calidad.

Dentro de estos se contemplan algunos incentivos económicos, como las "zonas francas". Con el ánimo de evaluar y gestionar los avances en materia de calidad, debe desarrollarse un esquema de monitoreo que permita conocer los resultados en la implementación y desarrollo del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad a través de indicadores. De igual manera se requiere el fortalecimiento de la información sobre la situación de calidad de los diferentes actores del sistema que permita el empoderamiento del usuario para que con base en ella pueda ejercer su derecho a la libre elección. Se debe avanzar en el desarrollo y mejoramiento del talento humano en salud, a través de un sistema de certificación, recertificación y registro único nacional del personal dedicado a la salud.

Será indispensable avanzar en la actualización tecnológica y en el desarrollo de la telemedicina en concordancia con una política de tecnología biomédica. La meta en telemedicina será implementar 18 proyectos en el país. El énfasis se realizará en las entidades territoriales con mayor dispersión y menos accesibilidad a los servicios de salud. La meta en renovación tecnológica consistirá en implementar en 36 entidades territoriales la metodología para la ejecución de proyectos de innovación tecnológica. Se debe, igualmente, contar con 5 redes de transplantes de órganos funcionando.

Mejoramiento del acceso general. Es necesario avanzar en la protección de la población, no sólo desde la perspectiva de la cobertura, sino en términos del mejoramiento del acceso y la prestación de los servicios de salud, en condiciones de calidad y oportunidad, tanto para los asegurados, como para aquellos que transitoriamente no tienen esa condición. Para esto se requiere desarrollar acciones como:

1. Fortalecer el ejercicio del derecho a la libre elección del afiliado. Es indispensable reducir los tiempos de movilidad entre aseguradoras. Se deberá difundir anual y públicamente el *ranking* de IPS y aseguradoras y el Informe Nacional de Calidad.

2. Establecer estrategias masivas de comunicación, dirigidas a la población afiliada y no afiliada, a través de las cuales se otorgue información sobre los beneficios a los cuales el usuario tiene derecho y los mecanismos ágiles y oportunos para su exigibilidad.

3. Se deberá asegurar una óptima distribución geográfica de los recursos, garantizando la adecuada articulación de una oferta básica de servicios con la red de servicios de mayor nivel de complejidad.

4. El financiamiento de profesionales especializados mediante el mecanismo de becas crédito debe orientarse a incentivar la disponibilidad de recurso humano especializado en zonas deficitarias y en áreas del conocimiento prioritarias. Por tanto, se deberá revisar la focalización del programa actual de becas crédito y la normatividad de los convenios de asistencia-docencia entre universidades y hospitales universitarios y los de aprendizaje del personal en formación especializada.

Dirección y regulación. Una estrategia para el mejoramiento y el fortalecimiento institucional del SGSSS debe tener claras las fallas del mercado de salud que justifican la intervención. Las intervenciones pueden ser de dos tipos:

1. Las que están relacionadas con las fallas típicas del mercado de servicios de salud y que están orientadas a procurar la eficiencia del mercado en un ambiente de competencia, y

2. Las que están relacionadas con la prescripción ética de garantizar el derecho a la salud a toda la población. Se creará una Comisión de Regulación de Salud de alta capacidad técnica, con el concurso de expertos independientes seleccionados por méritos, con inhabilidades e incompatibilidades rigurosas y que contará para sus decisiones, con la participación del Gobierno Nacional. Esta instancia será objeto de supervisión por parte de los organismos de control. La Comisión Reguladora sustituirá al CNSSS, el cual podrá mantenerse como instancia de consulta y concertación de las políticas del sistema, las cuales deberán estar bajo la dirección y estratégica del MPS, contando para su implementación con los niveles territoriales. La Comisión Reguladora tendrá a su cargo, entre otras, la definición del Plan Obligatorio de Salud, el valor y los criterios de ajuste de la UPC, la definición del régimen de pagos compartidos, de las medidas necesarias para evitar la selección adversa de usuarios por parte de las entidades promotoras de salud y la definición del régimen de tarifas de los servicios prestados por las IPS en casos de urgencias y riesgos catastróficos.

Inspección, vigilancia y control (IVC) eficaz y eficiente que proteja al usuario. La función de regulación debe complementarse con un sistema de IVC eficaz. Así, los aspectos que vigila la Superintendencia de Salud deberán ser objeto de revisión y depuración y podrán ser reasignados a otras entidades especializadas. Así, el MPS, MHCP y DNP realizarán un estudio que permita determinar el papel de la Superintendencia Financiera en la vigilancia de las condiciones financieras de las aseguradoras. De otra parte, los aspectos relacionados con abuso de posición dominante, competencia desleal, integración vertical y fallas y concentración del mercado, deben ser supervisados por la Superintendencia de Industria y Comercio. De esta manera, la Superintendencia Nacional de Salud se ocupará fundamentalmente de la protección de los derechos de los usuarios y estará encargada de garantizar la calidad y el acceso efectivo a los servicios a cargo de las entidades promotoras

y las redes de servicios, de evaluar el desempeño de los agentes en los aspectos de su competencia, y de difundir información pública que contribuya a la regulación del mercado. Para todo esto se requiere implementar esquemas descentralizados de IVC, con mecanismos de control de primera instancia a cargo de las entidades territoriales, y de revisión y segunda instancia a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud. El Ministerio de la Protección Social implementará conjuntamente con DNP, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Nacional de Salud una estrategia que permita llevar a cabo los ajustes institucionales propuestos.

Salud pública. El Plan Nacional de Desarrollo busca mejorar la situación de salud pública a través de la vigilancia y control de los riesgos, la promoción de los factores protectores, la articulación sectorial e intersectorial sobre los determinantes en salud y la generación de información. A su vez concentrará los esfuerzos de las acciones de salud pública en la reducción de las enfermedades y mortalidades emergentes (además de las tradicionales).

Gestión pública. El MPS definirá los criterios, requisitos e indicadores de cumplimiento para que las EPS puedan acceder a los recursos de promoción y prevención. Será un criterio de permanencia en el SGSSS, para las aseguradoras de los diferentes regímenes e IPS, la demostración de la articulación de las acciones de salud pública con el Estado y el envío de la información que la normatividad establezca. Con el fin que las administradoras del Régimen Subsidiado tengan las herramientas que les permita gestionar el riesgo en salud, se deberá derogar el artículo 46 de Ley 715 de 2001. De igual forma, las entidades territoriales privilegiarán las acciones y programas que tengan relación directa con el perfil epidemiológico de sus territorios, bajo los lineamientos técnicos que expida el MPS. El Ministerio deberá desarrollar sistemas de costeo de intervenciones prioritarias y esquemas de financiamiento eficientes, buscando avanzar en el control de problemas específicos. También, diseñará mecanismos de seguimiento de la gestión en salud pública y planes focalizados de asistencia técnica frente a propósitos comunes que movilicen recursos territoriales, de la cooperación internacional y del presupuesto general de la nación. La gestión en salud pública territorial requerirá de la elaboración y actualización de los perfiles epidemiológicos, contando con la asistencia técnica del MPS y con base en la información que en forma oportuna suministren las aseguradoras e IPS.

CUADRO 3.7

Metas 2010. Salud pública

Meta	Línea de base (2004)	Situación 2010
Aumentar la cobertura de vacunación (todas las vacunas). 2005[1/].	87,3%	95,0%
Reducir la mortalidad infantil. Línea base 2005[2/].	19	16,5
Reducir la mortalidad de la niñez. Línea base 2005[2/].	22	18,2
Reducir la mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea base 2002 [3/].	83,3	63,0
Incrementar el porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales y reducir las desigualdades regionales[2/].	83,0%	100,0%
Mantener en 95% la cobertura de atención institucional del parto.2005[2/].	92%	95%
Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa. Línea base 2005[2/].	68,2%	75,0%
Incrementar la prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina, de 15 a 19 años, no unida y sexualmente activa. Línea base 2005 [2/].	66%	75%
Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo. Línea base 2005 [2/].	21%	<15%
Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino. 2003[4/].	10,9	8,8
Reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años. 2005 [2/].	12%	10%
Reducir la desnutrición global en niños menores de 5 años.2005 [2/].	7%	5%
Aumentar la cobertura de terapia antiretroviral a las personas que la requieran. Línea de base 2005[1/].	54,8%	60,0%
Mantener prevalencia general de infección por VIH, por debajo del 1,2%. Línea base 2004[1/].	<1,2%	<1,2%
Reducir en 85% las muertes por malaria. Línea de base 2002 [3/].	155	117
Reducir en 93% las muertes por dengue. Línea de base 2002 [3/].	157	106
Reducir la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana (tasa por mil habitantes). Línea de base 2003 [1/].	17,4	12,6
Reducir los índices de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 m.s.n.m. Línea de base 2003[1/].	30%	16%

Fuentes: 1/ Ministerio de la Protección Social.

2/ Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005.

3/ DANE.

4/ Instituto Nacional de Cancerología.

El Ministerio de la Protección Social desarrollará mecanismos para la evaluación y rendición pública de cuentas de la gestión en salud pública del nivel central, las entidades territoriales y las aseguradoras. Tanto el nivel nacional, como las entidades territoriales deberán evaluar su capacidad actual de gestión y desarrollar instrumentos para su mejoramiento, bajo el liderazgo del MPS. La Nación y las entidades territoriales deben al final del cuatrienio conocer los determinantes de la salud, los factores de riesgo y el perfil epidemiológico de la población. Con el fin de fortalecer la gestión en salud pública es necesario consolidar las estrategias de vigilancia en los ámbitos demográficos, de servicios de salud y epidemiológicos. Será necesario el mejoramiento y uso de la información actualizada del sistema de registros continuos (SIVIGILA) y RIPS y su articulación con el sistema de estadísticas vitales del DANE. Igualmente, será prioritario realizar las encuestas de calidad de vida en 2007, la ENSIN en 2010, la de Salud Mental en 2009, la ENDS 2010 y el estudio de sero-prevalencia para VIH, que deben institucionalizarse.

Promoción de la salud y prevención de la enfermedad (PyP). El Plan Nacional de Desarrollo adopta las recomendaciones del Conpes Social 91 de 2005 para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para tal fin será fundamental el desarrollo e implementación del plan estratégico de salud pública que hará énfasis en las regiones y grupos poblacionales más afectados. En vacunación, se fortalecerá estratégicamente el Programa Ampliado de inmunizaciones (PAI) para lograr y mantener coberturas útiles de vacunación. Será necesario consolidar la eliminación de rubéola congénita, y continuar con la introducción de la vacuna contra influenza viral en niños de 6 a 18 meses de edad y adultos mayores de 65 años. El MPS adelantará un estudio que permita evaluar la factibilidad de incluir nuevos biológicos en el PAI. El estudio debe contemplar los análisis de costo/efectividad que confirmen que su inclusión representa mejoras en las condiciones de salud de la población, frente a otras alternativas. Si el estudio muestra resultados positivos, el Gobierno incluirá por lo menos un nuevo biológico dentro del PAI en el cuatrienio.

Entre las alternativas a considerar se encuentran la vacuna de neumococo a niños menores de 2 años, Rotavirus o Hepatitis A. El MPS dará continuidad a la implementación de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Para reducir las enfermedades no transmisibles y derivadas de la transición demográfica y epidemiológica (emergentes), el MPS con otros sectores, gestionará estrategias que promuevan la actividad física, la dieta saludable y la reducción del tabaquismo. Impulsará, en coordinación con el Sector educativo, la implementación estrategias para disminuir la exposición al tabaco en instituciones educativas, lugares de trabajo y espacios públicos.

Se diseñará y aprobará la política nacional sobre el control del cáncer, estableciendo el marco de acción para atender integralmente la presencia de esta enfermedad en la población. Esa política será desarrollada por el MPS y coordinada por el Instituto Nacional de Cancerología (INC). Esta política debe contemplar, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. La consolidación del desarrollo y mantenimiento de la Red Nacional de Cáncer.

2. La reducción de los tiempos de espera para la atención.

3. El desarrollo de guías de manejo para los cánceres más prevalentes.

4. La consolidación del registro nacional y la implementación de un modelo de control.

5. El fortalecimiento del INC en la vigilancia epidemiología y en la consolidación del sistema de información.

6. La eficiencia, oportunidad en la adquisición de los medicamentos oncológicos, y

7. La promoción de actividades de detección temprana.

El país debe reconocer al VIH/SIDA como una enfermedad crónica. Las metas y estrategias serán las del Conpes Social 91. Se actualizará el Plan Intersectorial de prevención y control del VIH/SIDA, contemplando el desarrollo de un estudio de sero-prevalencia y la encuesta sobre comportamientos sexuales en 2008. Las acciones de prevención incluyen la reducción de factores de vulnerabilidad en adolescentes desplazados en 48 municipios (24 departamentos), la difusión y seguimiento a la aplicación de la norma de atención integral del VIH/SIDA, la sostenibilidad del programa de prevención de la transmisión madre-hijo y la educación en la prevención de enfermedades sexualmente transmisibles en el ámbito escolar. El Plan Obligatorio de Salud debe mantener actualizados los beneficios para la atención integral del VIH. En 2008 se consolidará un fondo de medicamentos antirretrovirales de bajo costo.

Para mejorar las condiciones de salud mental de la población, el MPS impulsará la eliminación de barreras para el acceso a los servicios de salud mental y la implementación de la estrategia de atención primaria. Así mismo, promoverá la movilización social por medios masivos para desestimular el consumo de sustancias psicoactivas con énfasis en la población joven, incluyendo la prevención del consumo en ámbitos escolares. En cuanto a la salud ambiental, los compromisos para el próximo cuatrienio son los siguientes:

1. Formular (MPS y MAVDT) una Política Nacional de Salud Ambiental, con base en el Plan Nacional de Salud Ambiental 2006-2010, que promueva la equidad y la protección de los grupos más vulnerables y que haga énfasis en los problemas ambientales que generan los mayores costos para la sociedad colombiana.

2. El MPS, a través del Invima, participará en la conformación del Laboratorio interinstitucional de Detección y Monitoreo de Organismos Genéticamente Modificados (OGM); además participará en la evaluación conjunta, con el MAVDT y el MADR, de los riesgos sobre el ambiente y la salud derivados del desarrollo de actividades con OGM.

3. Se dará continuidad al trabajo intersectorial del vademécum de plantas medicinales.

4. El MPS participará, con otros ministerios de la Comisión Técnica Intersectorial para la prevención y el control de la contaminación del aire (CONAIRE), en la formulación de una política nacional de calidad del aire.

5. El MPS acompañará al MAVDT en el desarrollo y la reglamentación de la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos peligrosos.

6. El MPS realizará evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) para el sector y participará en otras EAE para temas en los cuales tiene participación directa.

Plan nacional de salud pública. Es necesario dar cumplimiento a la Ley 1122 del 9 de enero de 2007, que ordena que se incluya en el PND un Plan de salud pública.

Protección al Cesante

Existe una limitación de instrumentos para la fuerza laboral para enfrentar la caída del ingreso por desempleo. La forma tradicional que se ha usado es la cesantía, que se creó con la intención de proteger al trabajador en los períodos de desempleo. Sin embargo, se han introducido modificaciones que permiten al trabajador hacer uso de la prestación cuando está activo. Esto ha desfigurado el espíritu inicial de la ley y las cesantías se han convertido en un ingreso más de los trabajadores activos. Por estar ligado al trabajo formal, no todos los colombianos tienen esta opción. No existe en el mercado asegurador la opción de seguros para cubrir la contingencia del desempleo con ahorros individuales. Para hacer frente a la ausencia de protección para las personas más vulnerables, la Ley 789 de 2002 redefinió algunas competencias de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), creando el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (Fonede), como parte del componente de Promoción Social del Sistema de Protección Social. Su objetivo es proveer un aporte en especie[53], equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales, por una sola vez, distribuidos en seis cuotas iguales, a personas cabezas de hogar desempleadas, preferiblemente a aquellas con hijos menores de 18 años que no posean ningún otro ingreso.

Sin embargo, su cobertura ha sido limitada debido a la disponibilidad de recursos en las CCF. En el período octubre de 2003-agosto de 2006 se entregaron 238.559 subsidios al desempleo, con un cumplimiento del 112% de la meta propuesta para el cuatrienio. En procura de mejorar la efectividad de los mecanismos de protección al desempleo, se debe intervenir de tal manera que se racionalice el uso de las cesantías para devolverles su razón de ser, al mismo tiempo que se promueva un mecanismo de ahorro voluntario, con cuentas individuales para los informales con capacidad de pago.

A su vez, el MPS promoverá los cambios normativos necesarios al programa de Subsidio al Desempleo contemplado en la Ley 789 de 2005, con el propósito de privilegiar el otorgamiento del subsidio a la población sin vinculación previa a las Cajas (el segmento más vulnerable). Será necesaria la consolidación de estos mecanismos de protección al cesante con el fomento de la empleabilidad. Así, las personas cesantes que reciban el subsidio serán capacitadas en aspectos relativos al manejo empresarial y se les otorgará recursos económicos a través de microcréditos para sus unidades empresariales. En esta vía, se deberán evaluar los cursos dictados por las Cajas y los cuales deberán insertarse en el SNFT y llenar los requisitos para lograr la acreditación de calidad. El FONEDE deberá ser vinculado a la Red de protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema.

CUADRO 3.8

Metas 2010: protección al cesante

Meta	Situación actual	Situación 2010
Aumentar la cobertura en afiliación a pensiones[1/]	25%	38%
Ampliar los mecanismos de protección al desempleo (% PEA cubierta con algún mecanismo de protección) [1/]	20%	30%
Aumentar los beneficiarios de subsidio al desempleo. 2006[2/]	238.559	322.804

[1/] Fuente línea de base: DANE, ECH (2005). Cálculos DNP-DDS.

[2/] Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Uno de los principales compromisos del gobierno será brindar una mayor calidad y oportunidad en los servicios al pensionado, mediante una reingeniería de las entidades que administran el régimen de prima media. Se consolidará este régimen en una reconocedora única de pensiones. Adicionalmente, el MPS avanzará en el desarrollo del sistema de información, unificando la información de pensionados y afiliados. Por otro lado, se han detectado numerosos casos de reconocimientos sin el cumplimiento de los requisitos. En el Acto Legislativo 01 de 2005 se contempló la posibilidad de que el legislador establezca un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales. Se desarrollará un mecanismo idóneo de revisión de pensiones, en el cual se propondrá establecer un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho a la defensa, pero que a su vez le permita al Estado detener el daño patrimonial que causan los pa-

53 Alimentación, salud y educación.

gos reconocidos en forma contraria a la ley. Para aumentar la cobertura para los grupos más vulnerables, se adecuará la reglamentación y el funcionamiento de la Cuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Se trabajará en el diseño y aplicación de mecanismos que promuevan el ahorro voluntario con alternativas de protección del ingreso en la vejez (apoyos periódicos al ingreso), como el uso de los recursos que se liberen por el menor pago de subsidios pensionales y recursos liberados del FSP.

Sistema de Riesgos Profesionales

Otro gran reto que tiene el país es promover y consolidar su Sistema de Riesgos Profesionales (SRP), que es un elemento primordial en la construcción de un sistema de protección social integral, al mismo tiempo que promueve la competitividad y productividad. Una mayor prevención, protección y atención de los riesgos que afectan a los trabajadores, no sólo habrá un mejor balance entre los costos del sistema de salud y el SRP, sino que mejorará el ambiente en el cual desarrollan sus actividades los ocupados. El SRP ha tenido un desarrollo institucional importante, caracterizado por la diversificación de la oferta aseguradora y el desarrollo de la regulación. En lo que tiene que ver con el mercado de aseguramiento en riesgos profesionales se han observado cambios drásticos en los últimos 10 años. En 1995 el ISS tenía el 100% de los afiliados. A partir de 1996 se comienzan a redistribuir los afiliados hacia las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) privadas. En 2004 las ARP tenían el 78% de los afiliados y el ISS el 22% restante.

De otro lado, la afiliación presenta un comportamiento procíclico. Los niveles de afiliación promedio llegan a un 28,7% de la población ocupada. Esto es preocupante si se tiene en cuenta que los casos de accidentes laborales reportados al MPS han tenido un aumento considerable (240% entre 1996 y 2004), que está reflejando un mejor registro de los eventos. Sin embargo, es claro que los riesgos producto de la actividad laboral son considerables y tienen un costo importante (en productividad y protección social). Es necesario impulsar los mecanismos para mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales a través del establecimiento de cotizaciones variables atadas a la siniestralidad real de las empresas y del cumplimiento de las políticas y programas de salud ocupacional establecidos en el sistema de Garantía de Calidad de Riesgos Profesionales. Para cumplir las metas de cobertura se establecerán los incentivos apropiados que promuevan la afiliación y se realizarán campañas de promoción de derechos laborales y de la importancia del aseguramiento tanto para empresarios y trabajadores.

CUADRO 3.9

Metas 2010: riesgos profesionales

Meta	Situación actual	Situación 2010
Aumentar la afiliación al SRP	5´338.733	6´238.733
Aumentar las empresas vinculadas al SRP	362.881	446.881

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Por otro lado, es necesario diseñar e implementar mecanismos técnicos de fiscalización y control a la evasión y la elusión al Sistema General de Riesgos Profesionales. Así, con base en el sistema de información del RUAF y Planilla Unica de Pago, se realizará seguimiento y cruce con otros sistemas de información para control de evasión y elusión. Con la intención de lograr la Implementación del Sistema de Garantía de Calidad en empresas, las ARP, las juntas de calificación e IPS de salud ocupacional, se hará una mejor orientación y seguimiento a la gestión de los diferentes actores del Sector con base en la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del SRP. Para disminuir la enfermedad profesional en actividades de alto riesgo, de la población vulnerable, de los trabajadores informales y de los menores, se elaborarán políticas específicas en salud ocupacional, a través de proyectos regionales que permitan identificar los riesgos a los que están expuestos estos grupos de trabajadores. La meta es llegar a 10 departamentos por año.

Intervención en segmentos especiales de la población

No obstante el Sistema de Protección Social está concebido para promover la protección de todos los colombianos, en la actualidad existe un gran número de compatriotas que no tuvo la oportunidad de obtener las herramientas básicas para insertarse en el mercado de trabajo. Se ven afectados también por la creciente movilidad laboral, las fluctuaciones del ciclo y por las mayores exigencias en términos de competencias laborales. La respuesta a esto es proteger los ingresos de las personas. En ese sentido, es importante fortalecer el autoempleo y la habilitación ocupacional para la población más vulnerable. La falta de acceso a recursos de crédito y la ausencia de información son barreras que impiden la generación de oportunidades para pequeñas iniciativas de generación de ingreso familiar. Parte de la solución que se propone es la de articular la gestión de las diferentes entidades a la política de la Banca de las Oportunidades. Inicialmente, se plantea que el Sena asesore en la formulación de planes del negocio con prioridad de atención a madres cabeza de familia seleccionadas mediante el programa Familias en Acción. Posteriormente, la consecución de créditos se viabilizará con el sistema financiero, las gobernaciones y municipios, con ONG y las cajas de compensación. Adicionalmente, el Sena mejorará el encadenamiento y acompañamiento a las acciones de formación y empresarismo para poblaciones vulnerables.

En especial, se debe superar el carácter asistencialista. Se requiere realizar la caracterización de las necesidades y prioridades de este tipo de poblaciones vulnerables para lograr hacer la focalización adecuada y el seguimiento efectivo de la atención, en función de lograr un valor agregado en el propósito de estabilización socioeconómica y mejoramiento en la generación de ingresos. Otra forma de proteger los ingresos de las familias más pobres, y al mismo tiempo empoderar dentro de su grupo familiar a la población mayor, son los subsidios de los programas de promoción. En tal sentido, se incrementará la cobertura de la subcuenta de subsistencia del FSP. Igualmente, el MPS definirá una estrategia óptima para el desarrollo del componente de Servicios Sociales Complementarios. En la población indígena, se proyecta ajustar los requisitos definidos en el Decreto 4112 de 2004, en lo relacionado con las modalidades de subsidio, presentación de proyectos y entrega de recursos a la población indígena beneficiaria, a fin de posibilitar su acceso a cualquiera de las dos modalidades de subsidio previstas.

CUADRO 3.10

Metas 2010. Segmentos especiales de la población

Meta	Situación Actual	Situación 2010
Incrementar la cobertura del FSP-Subcuenta de Subsistencia	199.889	600.000

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

3.3.2 Sistema de Promoción Social y Sistema Social del Riesgo

Dado que el objetivo primordial del Estado es disminuir la pobreza, las acciones son de dos tipos: directas e indirectas. Las primeras constituyen las acciones del entorno macroeconómico, asociadas al crecimiento y la distribución del ingreso; este conjunto es estructural y constituye la base de la política económica. Sin embargo, su efecto sobre la reducción de la pobreza toma tiempo. En complemento, se deben efectuar las del canal directo, que consisten en intervenciones a un grupo poblacional reconocido como pobre y que toman la forma de subsidios en efectivo y/o en especie, orientados a crear o fortalecer la capacidad de la familia para generar un flujo de ingresos que le permita salir de la pobreza (promoción social). Los dos conjuntos de acciones son complementarios: la sostenibilidad financiera de las políticas de promoción social depende del telón de fondo, es decir, si no hay un paquete de políticas de redistribución estructural, el grupo de población pobre será cada vez mayor y por tanto menos factible de cubrir mediante programas y proyectos. De otro lado, si aproximadamente la mitad de la población es pobre, en ausencia de una política de promoción social que ayude a la recuperación de la senda de acumulación de capital humano, las políticas macro de crecimiento y redistribución muy seguramente no tendrán los resultados esperados. Desde esta perspectiva, las políticas de promoción social son necesarias porque, mientras surte efecto la política económica y redistributiva, es necesario que el Estado, en un contexto de corresponsabilidad, garantice los derechos sociales fundamentales y dé herramientas a las familias para la superación de la condición de pobreza.

La promoción social en Colombia se puede sintetizar desde el punto de vista de la oferta y la demanda. Los principales problemas de la oferta son la superposición de programas, la falta de especialización de las entidades que ejecutan y los vacíos en las competencias a nivel territorial. La promoción social es insuficiente como estrategia de manejo social del riesgo, de un lado por su carácter procíclico y se concentra únicamente en la oferta pública, desconociendo y desaprovechando el componente de promoción social de iniciativa privada. Desde la demanda, se ha demostrado que las familias, en especial las más pobres y vulnerables, por su condición de privación y por la ausencia de información, acceden en menor medida que los no pobres a las estrategias de manejo del riesgo. Otras características del actual componente de promoción social son:

1. Aunque sí apunta hacia el manejo social del riesgo, la falta de unidad de materia no permite que las estrategias de prevención, mitigación y superación funcionen de forma orgánica y articulada[54], y

2. Los criterios de salida no son explícitos formalmente en casi ningún programa de promoción social. Este punto es de vital importancia porque de él depende, en gran medida, el carácter asistencialista o no del programa. Para tal efecto, la propuesta de consolidación del Sistema de Promoción Social del Plan de Desarrollo se estructura como un modelo de gestión de la oferta y la demanda de servicios de promoción social (público y privado). Para consolidar un sistema de promoción social, es necesario (1) un marco conceptual general; (2) que exista una acción articulada de la oferta, de tal manera que esta reaccione de forma oportuna y pertinente a las características de la privación de los más pobres, y

3. Una demanda informada, en la que las familias conozcan a dónde pueden acudir y en qué momento.

Definición de un marco conceptual general del sistema de promoción social. El sistema de promoción social es un componente del Sistema de Protección Social, se enmarca, al igual que este, en el manejo social del riesgo. La promoción social estatal es la acción del Estado que en la mayoría de los casos toma la forma de programas de transferencia en efectivo o en especie dirigidos a promover a un grupo de la población cuya principal característica es que vive en condiciones de privación y vulnerabilidad. Por consiguiente, su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres y los vulnerables, no solamente solucionar temporalmente su problema de necesidades mínimas, sino promover la expansión de sus oportunidades, es decir, alcanzar logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios. Este último punto es la diferencia entre asistencialismo y promoción social. A continuación se anotan las características constitutivas de una acción o intervención de promoción social del Estado:

1. Es una acción o intervención del Estado cuya justificación es la garantía de derechos en un contexto de corresponsabilidad con la sociedad civil.

2. Está dirigida a un grupo en condiciones de privación y vulnerabilidad identificado.

3. La acción implica una transferencia en efectivo o en especie.

4. Tiene un criterio redistributivo.

5. Es transitoria sobre el individuo o familia. Si el fin último es la expansión de las oportunidades y la promoción de la libertad, la acción debe tener condiciones de salida explícitas.

6. Es multidimensional. Una acción o conjunto de intervenciones debe contemplar en su diseño el hecho de que la privación es multidimensional.

7. Es integral. Si la unidad sujeto de intervención es la familia debe contemplar la dinámica que se da al interior de esta (por ejemplo Familias en Acción).

8. Debe contemplar el hecho que la naturaleza de la privación es relativa.

9. Debe promover la generación de medios de autosostenimiento para procurar la superación de la condición de privación o vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, el objetivo de la promoción social estatal es el de garantizar que la población no caiga en situaciones de privación al tiempo que, mediante un proceso de inclusión y de acumulación de capital físico y humano, salga de su condición de privación o vulnerabilidad. La promoción social, tal como la definimos, es coherente con un proyecto de desarrollo como expansión de las oportunidades de la población. Ahora bien, se define a la familia como el sujeto de intervención de las acciones de promoción social estatal. Una manera de ampliar las oportunidades de los individuos de forma sostenible es fortaleciendo los vínculos de solidaridad en la familia. El valor agregado consiste en diseñar estrategias de aprovechamiento de los vínculos ya existentes y canalizarlos en forma de estrategias convenientes desde el punto de vista del manejo del riesgo.

Hacia un modelo de gestión de la oferta y la demanda de servicios de promoción social. El diseño institucional y la articulación de los programas se convierten en una condición necesaria para que la política de promoción social tenga éxito. Para el efecto se requiere una instancia de formulación de política que permita articular el accionar de los actores, organizar la oferta, reestructurar la oferta programática en torno a la familia, crear nuevos programas, incentivar la especialización de los ejecutores y fijar criterios de focalización. Esta instancia es el Conpes Social. Finalmente, determinará el grado de integralidad del portafolio cuando lo considere pertinente. Sin embargo, se requiere una instancia intersectorial dinámica y flexible que sea coordinada desde diferentes sectores dependiendo de la naturaleza y el sector del programa. El papel principal será volver operativo los programas y tendrá, entre otras funciones, las de tomar decisiones para el mejoramiento continuo de los programas existentes, garantizar la no duplicidad en los objetivos y acordar los mecanismos de focalización que se utilizarán en los programas del orden central y redefinirlos si es necesario y fijar las condiciones de salida. Los programas de promoción social deberán propender por la integralidad en lo relacionado a dos puntos:

1. La familia como sujeto de intervención y la relevancia de la corresponsabilidad de la familia en aras del manejo apropiado y exitoso de una situación de privación y vulnerabilidad, y

2. Un portafolio multidimensional de servicios. Cuando sea necesario se definirán familias específicos focalizados para ser beneficiarios de más de un programa.

Desarrollo de la política de promoción social. El MPS (Dirección de Promoción Social) desarrollará la política de promoción social cuyo propósito será el de buscar mejorar el conocimiento de la sociedad colombiana en la elección de estrategias para prevenir, mitigar y superar los riesgos asegurables y no asegurables de carácter individual, familiar o colectivos, que generen impactos financieros o afecten negativamente el plan de vida o el tejido social, en especial de las familias en condición de pobreza y alta vulnerabilidad. Así mismo, buscará mejorar la capacidad de articulación de la oferta gubernamental y privada y la respuesta de los hogares frente al riesgo. Con el propósito de garantizar unas condiciones mínimas de calidad y en cumplimiento de la Ley 872 de 2003, el MPS, con el apoyo del ICBF diseñará y establecerá los estándares de habilitación para los principales servicios de promoción social, que deberán cumplir las entidades y organismos prestadores públicos y privados. El MPS (Dirección de Promoción Social), desarrollará del Sistema de Gestión de la Calidad para la promoción social estatal y privada, empezando con las instituciones de prestación de servicios a la mujer y a la infancia, al adulto mayor y a la población en desplazamiento. Se deberán establecer los procedimientos de evaluación externa y acreditación de servicios. El DNP y los ministerios y entidades ejecutoras evaluarán los principales programas de promoción social con el propósito de definir su continuidad, mejorar su funcionamiento, eliminar las duplicidades y plantear fusiones.

54 Los programas (es posible que un mismo programa preste varios servicios) más frecuentes son educación (58%), salud (52%), restitución de derechos (47%), Alimentación/nutrición (45%), Asistencia Psicosocial (38%), Cuidado Infantil (33%), Cuidado al Adolescente (20%) y Alojamiento (17%).

Adicionalmente, el sistema de promoción social fortalecerá las políticas transversales en seguridad alimentaria y nutricional, discapacidad, envejecimiento y vejez, familia, infancia y adolescencia, primera infancia, y prevención y control de la violencia de género e intrafamiliar. El Gobierno Nacional definirá los criterios, mecanismos y procedimientos para la identificación de la población discapacitada beneficiaria de los programas sociales del Estado, dirigidos a la población pobre o en condiciones asociadas de vulnerabilidad. Para ello, se deberá:

1. Asegurar los controles de seguimiento y desarrollo para la detención oprtuna de discapacidad en niños y niñas menores de seis años, así como su rehabilitación integral.

2. Asegurar la integración educativa de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

3. Asegurar el desarrollo de programas de integración social y productiva para la población con discapacidad.

4. Reglamentar el numeral 3 del artículo 36 de la Ley de Infancia y Adolescencia, que consagra el derecho a la habilitación y rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema.

Diferentes estudios señalan las limitaciones de los enfoques de promoción social de carácter sectorial y desde la perspectiva de grupos poblacionales, dado que no permiten una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza. Por otra parte, a pesar de que la economía ha crecido en los últimos años generando riqueza, la población en pobreza extrema está inmersa en "trampas de pobreza", y a pesar de sus esfuerzos y del crecimiento, continúan en esa situación generación tras generación[55]. Reconociendo esta situación y, como estrategia fundamental para prevenir y superar la pobreza extrema, se pondrá en marcha la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza creada con el Conpes Social 102.

La Red hace parte del Sistema de Promoción Social y articula políticas y programas de los demás subsistemas teniendo como objetivos promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de:

1. Integrar la oferta de servicios sociales para hacer coincidir las diferentes prestaciones alrededor de la familia de manera simultánea.

2. Brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas.

3. Generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación, y

4. Crear las condiciones de generación de ingreso que le permita a la familia superar la pobreza. La Red promoverá entre 2007 y 2010 1,5 millones de familias en extrema pobreza, en condición de desplazamiento o clasificadas entre las más pobres del nivel 1 del Sisbén.

El eje articulador de la Red será el Programa Familias en Acción. La entrega de subsidios monetarios condicionados a la realización periódica de controles de peso y talla, y a la asistencia escolar de los niños a través del programa ha mejorado las condiciones nutricionales de los menores de 7 años, y la salud y nivel educativo de los menores de 18 años, de más de 680 mil familias pobres en más de 880 municipios del país. Gracias a estos resultados, el Gobierno Nacional programó una expansión del programa a 1,5 millones de familias en pobreza extrema para mediados de 2007. Gracias a esto, y a la adecuada operatividad del programa en las regiones del país, la Red iniciará su implementación en familias beneficiarias de FA, integrando a este, toda la oferta de servicios nacional y territorial, con el fin de impulsar el progreso de las familias en pobreza extrema. Los resultados de la evaluación de impacto de Familias serán insumo fundamental para la operación de la Red, el diseño de los mecanismos de entrada e incentivos de salida y permitirán hacer ajustes al programa FA, mediante la revisión del esquema de subsidios, principalmente en zonas urbanas, y su encadenamiento con procesos complementarios de acumulación de capital humano y generación de ingresos.

Dentro de los principios de la Red está la familia como objeto de intervención, con un rol activo y de corresponsabilidad en la superación de su situación. Así mismo, recibirán un acompañamiento de gestores sociales, quienes les ayudarán a construir un plan de vida y verificarán el cumplimiento de unas condiciones mínimas, que permiten a las familias beneficiarias superar la condición de pobreza extrema. Las condiciones mínimas se definirán en función de las necesidades de las familias para su progreso en distintas dimensiones, identificadas como clave para romper las trampas de pobreza.

Las nueve dimensiones son: identificación (apoyo en el trámite de documentos de identificación de los integrantes de la familia); ingresos y trabajo (capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados, e incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas); educación (garantizar el acceso a educación preescolar, básica y media a todos los integrantes de la familia en edad escolar y su permanencia dentro del sistema escolar); salud (garantizar el acceso de los integrantes de las familias al Régimen Subsidiado de Salud, en el caso de no ser empleados formales); habitabilidad (subsidios de vivienda o subsidios para mejoramiento de vivienda, acceso a servicios públicos, acciones para el desarrollo urbano, como mejoramiento del espacio público, parques y zonas de recreación); nutrición (capacitación en la selección, preparación y cuidado de los alimentos, controles periódicos de peso y talla a todos los integrantes del hogar, en particular a los niños y niñas menores de 6 años); dinámica familiar (orientar a las familias en la construcción de mecanismos adecuados para enfrentar conflictos y definición de normas claras de convivencia al interior del hogar, protección a las víctimas de la violencia intrafamiliar y promoción de acciones específicas en salud sexual, reproductiva y planificación familiar, prevención del alcoholismo y la drogadicción); aseguramiento y bancarización (vinculación de las familias al sistema financiero y mecanismos de aseguramiento, a través de la Banca de las Oportunidades); y apoyo legal. Se espera que la Red canalice inversiones por $19 billones durante los próximos cuatro años para atender a las familias en extrema pobreza.

Se realizará una prueba piloto de la Red a una escala pequeña de operación, donde la oferta de programas sea suficiente para garantizar la inserción de las familias en el tiempo de duración del acompañamiento. Se evaluarán diferentes elementos de la operatividad e implementación de la Red a esta escala como la focalización, la articulación institucional y de programas, el acceso efectivo de las familias a la oferta de servicios sociales, la cofinanciación de los gobiernos locales y la capacidad de las familias para mejorar sus condiciones de vida. Así mismo, se realizarán evaluaciones de procesos y de gestión del piloto, y se deberá diseñar e iniciar la evaluación de impacto. Los resultados del piloto permitirán realizar ajustes al diseño y operación de la Red y su modelo de gestión antes de su implementación y expansión a nivel nacional. Finalmente, se diseñará un sistema de información, seguimiento y evaluación del modelo de gestión, alimentado por la información recogida por los gestores sociales. Del total de municipios incluidos en el piloto el 12% tendrá población mayoritariamente afrocolombiana.

Sistema Social del Riesgo (SSR).

El manejo social del riesgo implica la escogencia de estrategias que minimicen el impacto negativo de un choque. La acción del SSR debe comenzar cuando las condiciones macroecómicas fallan, o ante situaciones de conflicto social o político, o riesgos naturales o epidemias que amenazan a las poblaciones y ponen en riesgo su supervivencia y estabilidad; los más pobres son los más vulnerables al riesgo, ya que están más expuestos y tienen menos posibilidades de acceso a mecanismos adecuados para su manejo. El país ha tenido avances institucionales y ha adquirido experiencia en el manejo de choques covariantes como los generados por desastres naturales, riesgos epidemiológicos o incluso riesgos sociales o políticos como el desplazamiento. Estos problemas

55 Dentro de las trampas de pobreza se han identificado: trabajo infantil, analfabetismo o bajo nivel educativo, desnutrición y enfermedades, no aseguramiento, familias con múltiples miembros, bajo acceso a la información, entre otros.

han sido afrontados desde institucionalidades especiales, con algún grado de integración y sinergia en el caso de los dos primeros. Sin embargo, a pesar de poderse reconocer capacidades específicas en cada caso, aún es necesario fortalecer el monitoreo permanente y oportuno del riesgo y de las vulnerabilidades de los diferentes grupos, disponer de mecanismos ágiles y suficientes de financiamiento y de seguimiento sobre el impacto de las intervenciones.

Lo referente al SSR ha sido desarrollado por los Conpes 3144 y 3187 y se ha definido como un método para prevenir y mitigar los efectos adversos que se presentan sobre la población vulnerable durante episodios de recesión económica. Así, el SSR debe diferenciar las estrategias y acciones implantadas entre los diversos grupos poblacionales (por edades, niveles de ingresos, entidades territoriales, grupos vulnerables frente a riesgos específicos), teniendo en cuenta que el tipo de riesgo y el impacto esperado del mismo no es homogéneo entre distintos tipos de individuos. Sin embargo, el enfoque de grupo familiar basado en el análisis de vulnerabilidad sería necesario para preservar la integralidad de las intervenciones.

Se debe evaluar la conveniencia del carácter multipropósito del SSR como instrumento para enfrentar de forma permanente la pobreza estructural (incorporando incentivos precisos a la formación de capital humano) o para hacer frente a situaciones de crisis. En el caso de que fuese estructural, deberían estar orientados hacia la disminución de la pobreza crónica presente en algunas zonas del país, como parte del sistema de promoción social y en particular en las zonas rurales (Familias en Acción), donde los impactos presentes son importantes y las posibilidades de ofrecer alternativas costo-efectivas son menores, así como en algunas zonas urbano-marginales[56]. Es importante avanzar en la definición de mecanismos de financiación del SSR, bien sea con esquemas de ahorro contracíclico, con créditos que se activen durante la crisis o con otras alternativas. Lo importante es que el SSR logre enfocar los recursos hacia la población más afectada por el riesgo, articularse con la oferta disponible a través del Sistema de Protección Social y poseer un carácter temporal.

3.3.3 Políticas transversales

Seguridad alimentaria y nutricional

Actualmente el país no dispone de una política de seguridad alimentaria y de una conceptualización que permita a los diferentes actores articular programas y proyectos. La problemática de la seguridad alimentaria es amplia y comprende desde la disponibilidad de alimentos, la comercialización, la calidad e inocuidad, hasta el consumo. Los indicadores de disponibilidad alertan sobre la importancia cada vez mayor del componente de suministro externo de alimentos de la canasta básica. En cuanto a la inocuidad de los alimentos, existen vacíos que pueden afectar la salud pública de la población, así como restringir la capacidad para exportar productos agropecuarios. Toda esta problemática tiene impacto sobre la población en los indicadores de desnutrición. Desde el punto de vista de los hábitos de consumo, la ENSIN 2005 mostró que la ingesta promedio de energía es más baja en la zona rural y en los niveles 1 y 2 del Sisbén; la dieta de los colombianos es desbalanceada, en esos mismos grupos; es baja la prevalencia de la ingesta usual de calcio y de zinc; y más de la tercera parte (36%) de la población tiene deficiencia en la ingesta de proteínas. Sin embargo, la lactancia materna se ha incrementado alcanzando los estándares. La seguridad alimentaria y nutricional se define como el derecho a no padecer hambre, a tener una alimentación adecuada y al deber de adoptar estilos de vida saludables. La definición establece que todas las personas son objeto de la política de seguridad alimentaria. En segundo lugar, permite definir los ejes de la política (figura 3.9).

FIGURA 3.9

Ejes de la política de seguridad alimentaria y nutricional

1. Desde la perspectiva económica	a) Disponibilidad permanente b) Acceso, físico y económico
2. Aspectos relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos	c) Calidad e inocuidad de los alimentos
3. Desde la perspectiva de calidad de vida (Aspectos relacionados con la capacidad de los individuos de transformar los alimentos en una alimentación adecuada)	d) Consumo e) Aprovechamiento.

Fuente: DNP-DDS Subdirección de Salud.

Se formulará una política y el plan de seguridad alimentaria y nutricional, estableciendo las responsabilidades de actores como el Ministerio de Agricultura y MPS en su coordinación y gestión. Se tendrán como estrategias trazadoras la implementación de planes nacionales y regionales de seguridad alimentaria y nutricional, la articulación de los sectores involucrados mediante alianzas estratégicas, la promoción de la participación comunitaria y la integración de la educación alimentaria y nutricional en el sistema educativo. Las principales acciones que se llevarán a cabo incluyen:

1. La modernización de los canales de comercialización con el objeto de mejorar el abastecimiento y la eficiencia del mercado de alimentos (menores márgenes de intermediación).

2. La creación de redes regionales de seguridad alimentaria.

3. En línea con el fortalecimiento del Sistema de Promoción Social, se articularán los diferentes programas de seguridad alimentaria y se implementarán nuevas prácticas de los mecanismos de focalización.

4. En cuanto a la disponibilidad, las acciones serán de carácter preventivo con especial atención en los factores asociados a la estabilidad del suministro externo con miras a los efectos que pueda tener el TLC sobre la oferta de alimentos de la canasta básica.

5. En cuanto a la inocuidad, se adecuará y fortalecerá el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS). Los componentes de consumo y uso articularán los programas de seguridad alimentaria con otras acciones prioritarias de salud pública y se promoverá el desarrollo del talento humano. En cuanto al componente de consumo, uso y aprovechamiento, se dará prioridad a las acciones de promoción, prevención y atención de la primera infancia (0 a 24 meses).

Discapacidad

Según el Censo 2005, aproximadamente 2.640.000 colombianos presentan alguna limitación permanente, lo cual equivale a una prevalencia del 6,4% del total de la población, siendo mayor en hombres (6,6%) que en mujeres (6,2%). El 71,2% de las personas con discapacidad presentan una limitación, el 14,5% dos limitaciones, el 5,7% tres limitaciones y el 8,7% tres o más limitaciones permanentes. En Latinoamérica se han realizado censos que indagan por la discapacidad y los resultados sugieren que el porcentaje de población con deficiencia o limitación varía entre el 1,8% y el 8,5%. El MPS, como entidad responsable de la Política Nacional de Discapacidad, y con el fin de realizar el seguimiento, y evaluación de las intervenciones dará continuidad junto con los municipios y el DANE al proceso registro nacional de población en discapacidad en aras de optimizar la articulación nacional y subnacional en la inclusión social de estas personas. Además, establecerá los mecanismos para que en el diseño e implementación de las políticas públicas incluya la discapacidad. Con el fin de fortalecer institucionalmente la implementación de la política, el Gobierno, bajo la responsabilidad del MPS, fortalecerá técnica y presupuestalmente a la Dirección de Promoción Social para coordinar procesos de formulación, concertación, implementación, seguimiento y evaluación de la política.

Envejecimiento y vejez

La propuesta de política de envejecimiento y vejez para el país se plantea desde dos ámbitos:

1. Desde los procesos de transición demográfica de la población, que incluye dos elementos de análisis: el ciclo de vida de las personas y de las familias y el ciclo económico de los individuos, y

[56] La fase expansiva del programa en 2005 y 2006, permitirá evaluar su importancia como alternativa de intervención en zonas urbanas marginales de Bogotá, Medellín y Cartagena.

2. Desde la problemática actual que enfrentan los adultos mayores, como es el caso del tema pensional. La tendencia a la mayor participación de la población adulta mayor y las características de vulnerabilidad generan retos importantes para el país. Una proporción importante de población adulta mayor está desprotegida económicamente: únicamente una quinta parte de ellos recibe ingresos por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez; la desprotección es mayor en el caso de las mujeres. Solo cerca del 60% de esta población percibe directamente algún tipo de recurso económico para su manutención. Teniendo en cuenta que las variaciones en el volumen y composición de la población adquieren gran importancia en la medida en que, así mismo, determinan el volumen y composición de la demanda por bienes y servicios o en la necesidad de crear empleos productivos. Por tal razón, el Gobierno Nacional, con la coordinación del MPS, llevará a cabo el proceso de definición y desarrollo de la política de Envejecimiento y Vejez, que responda a los procesos de transición demográfica.

Familia, infancia y adolescencia.

En el marco del Sistema de Protección Social, particularmente de la Promoción Social, resulta fundamental trascender la atención individual de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social y activar procesos de participación y de corresponsabilidad con la familia. La garantía de los derechos a la población infantil es una obligación ineludible de la familia, la sociedad y el Estado. Así, resulta necesario el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la atención que se presta a la niñez, así como el desarrollo y el estímulo a la iniciativa y capacidad de las autoridades locales para generar nuevos espacios. El MPS deberá desarrollar los lineamientos de política con el ICBF. El ICBF ampliará las coberturas de sus programas dirigidos a la población infantil, adolescente y a la familia, en particular los programas de restaurantes escolares y desayunos infantiles, con enfoque integral y fortalecerá técnica y operativamente el programa de adopciones, en aspectos como la preparación de las familias, la preparación de menores, seguimiento posadopción a residentes en Colombia, entre otros. Igualmente, continuará con la conversión progresiva de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar tradicionales, en hogares múltiples y agrupados, con la participación de los entes territoriales, cooperación internacional, ONG, y empresa privada. Además, optimizará el componente educativo en hogares comunitarios de bienestar, Hogares Fami, materno infantil y Desayunos Infantiles. En coordinación con la Procuraduría, Ministerios y UNICEF, el ICBF continuará implementando la estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia.

Se impulsará la ejecución del Plan nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes 2006-2011, que incluye, entre otros, procesos de formación educación y comunicación a agentes educativos institucionales y comunitarios, y constitución de redes sociales para la prevención y detección oportuna de las situaciones de riesgo y/o vulneración de derechos a las víctimas de explotación sexual. Se desarrollarán alternativas para la atención especializada de esta población, con el apoyo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y los organismos de cooperación internacional.

Primera infancia. La inversión en el desarrollo integral durante la primera infancia resulta fundamental para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, así como para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias, al punto que las carencias en las esferas nutricionales, cognitivas, afectivas, de salud y de neuroestimulación y desarrollo, difícilmente pueden compensarse en etapas posteriores de la vida. Por tanto, se hace necesaria una Política Nacional de Primera Infancia que oriente y articule esfuerzos en los ámbitos, familiar, social-comunitarios, estatal y para el conjunto de la sociedad. Para su formalización, el Conpes Social desarrollará los lineamientos y estrategias de la política. Se creará un Comité Directivo Intersectorial coordinado por el ICBF.

Dentro de los aspectos a considerar se encuentran:

1. La promoción de la salud, la nutrición y los ambientes, privilegiando el acceso al aseguramiento, la salud pública, agua potable y saneamiento básico.

2. La definición de los estándares de calidad para la prestación de servicios educativos dirigidos a la primera infancia.

3. La ampliación de cobertura de educación inicial desarrollando la oferta requerida y la adopción de nuevas modalidades que favorezcan el desarrollo integral de los niños menores de 6 años.

4. La adecuación normativa que permita reconocer y fortalecer la educación para la primera infancia en las distintas modalidades de atención formal y no formal, y

5. La formación y capacitación permanente de familias, cuidadores y cuidadoras en prácticas de crianza y desarrollo infantil temprano con enfoque de derechos y perspectiva de género. Con la coordinación del DNP, el Comité Directivo Intersectorial desarrollará la estrategia de seguimiento y evaluación de la política de primera infancia. En todo caso, se deberán asegurar los recursos en el Presupuesto General de la Nación de las respectivas vigencias para financiar la política.

Prevención y control de la violencia de género.

La violencia de género describe cualquier acto perjudicial realizado contra la voluntad de una persona y basado en diferencias adscritas al sexo o a la edad. Involucran, ya sea como víctimas sobrevientes o agresores, a hombres y mujeres, y afectan principalmente a las mujeres, las niñas y los niños. En 2005, con base en dictámenes de lesiones personales de casos relacionados a violencia intrafamiliar, se registró una tasa de 155 casos por cada 100.000 habitantes. El 61,2% de los casos, correspondió a maltrato de pareja, el 22,2% a maltrato entre familiares y el 16,6% a maltrato infantil, y principalmente en los departamentos de Amazonas, Cundinamarca y San Andrés y Providencia. Las diversas acciones establecidas en torno a las violencias de género requieren la articulación intersectorial e interinstitucional para su abordaje integral. Igualmente, las instituciones deben generar vínculos con la familia, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, entre otras, para establecer las sinergias necesarias para las acciones de prevención, difusión, formación y atención de las diferentes formas de violencia de género, siendo además necesario realizar la actualización y unificación conceptual para la identificación y seguimiento al fenómeno. Con la coordinación del ICBF se implementará el Plan Nacional de la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, Haz Paz 2005- 2015. Se articulará la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer. De acuerdo con los compromisos del Gobierno (Conpes Social 91), se debe implementar una estrategia interinstitucional de vigilancia en Salud Pública de la violencia intrafamiliar, específicamente en la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga para el 2008. Así mismo, se debe avanzar en el desarrollo de la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país.

3.3.4 Sistema de formación de capital humano

Educación, equidad y capital social

Muchos autores le otorgan a la educación el gran reto de dar a los individuos la posibilidad de favorecerse del desarrollo. Igualmente, la educación es un instrumento para lograr la inclusión social por características diferentes a las que tienen que ver con su nivel socioeconómico, tales como el género, la etnia y las discapacidades. Incluso, tiene el gran reto de proteger a las personas de la brecha digital, factor fundamental en el nuevo proceso de exclusión laboral. En este sentido, a la educación se le otorga una función preventiva y otra remedial. Preventiva, pues a través de garantizar el acceso, la calidad, una dotación suficiente de recursos educativos y la adquisición de un conjunto de competencias básicas facilita el acceso al mercado laboral. Remedial, porque puede ofrecer medidas de carác-

ter compensatorio que permiten igualar las oportunidades a través de esfuerzos especiales con recursos pedagógicos adicionales, como los observados en la educación para adultos, los programas de alfabetización y la formación para la población desempleada.

La educación permite construir un espacio de socialización y de refuerzo que forme también para ejercer la ciudadanía. Importa educar con un estilo que induzca a los sujetos a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento, a estar más dispuestos a participar en debates y trabajos de grupo, y a tomar mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos. Mediante la educación la sociedad consolida la transmisión de su cultura y garantiza la fijación de los valores que considera relevantes. Adicionalmente, el capital social de la familia y la comunidad ayudan a incrementar la relevancia y la calidad de la educación. Se ha encontrado que la valoración de la educación por parte de la familia, la comunidad y el Estado influyen en el mejor desempeño de los estudiantes. Cuando la educación se menosprecia se crea desmotivación en los niños y jóvenes y esto puede contribuir al aumento de la deserción escolar y de la delincuencia. Igualmente, el capital social puede ayudar a los niños a compensar la carencia de otros recursos.

Recientes investigaciones indican que el capital social no solo es un insumo para la educación, sino que también es un producto de esta. El capital social se produce a través de la educación en tres vías fundamentales:

1. Los estudiantes practican valores constitutivos del capital social (participación y la reciprocidad).

2. Las escuelas proveen el espacio para la actividad en comunidad, y

3. Mediante la educación cívica los estudiantes aprenden cómo participar responsablemente en la sociedad. Reconociendo que la educación puede impactar el desarrollo del país, entre otros, en aspectos tan importantes como lo son la equidad y el capital social, a partir del diagnóstico de la situación actual del sector se describirán las principales acciones a realizar por el Gobierno Nacional en el próximo cuatrienio, así como su estrecha relación con el SNFT.

Situación del sector educativo.

Como resultado de los esfuerzos en materia de gasto público[57], en los últimos 13 años, los años promedio de educación de los colombianos mayores de 15 años se incrementaron en 1.5, pasando de 6,4 en 1992 a 7,9 en 2005. Sin embargo, los años de educación alcanzados por la población colombiana es aún bajo. Por otra parte, durante el período 2003-2006 se generaron algo más de 1.4 millones de nuevos cupos en educación básica y media, lo que permitió llegar a una tasa de cobertura bruta de 91%. Los resultados en las zonas urbanas son significativamente mayores que en las zonas rurales: mientras en 1992 la población urbana lograba 7,4 años promedio de educación, en la zona rural tan sólo se lograban 3,8 años; para 2005 la diferencia se mantiene, siendo de 8,9 años en la zona urbana frente a 5 en la rural. Las diferencias son poco significativas entre hombres y mujeres. El analfabetismo, uno de los indicadores más representativos, presenta importantes avances. El analfabetismo de la población mayor de 15 años disminuyó de 29% en 1964 a 12% en 1985[58] y 6,7% en 2005, lo que significa un descenso de 22,3 puntos porcentuales en 40 años. La Encuesta de Calidad de Vida de 2003 señala que el 65,4% de los niños menores de 5 años no asisten a ninguna modalidad de atención (cuadro 3.11).

CUADRO 3.11

Niños según tipo de institución donde reciben asistencia

Porcentajes

Tipo de institución		0 años	1 año	2 años	3 años	4 años	Total
No asisten a un lugar comunitario, guardería o preescolar		**97,9**	**88,4**	**65,1**	**49,4**	**35,8**	**65,4**
Asisten a un lugar comunitario, guardería o preescolar	Total	**2,1**	**11,6**	**34,9**	**50,6**	**64,2**	**34,6**
	Hogar comunitario de Bienestar Familiar	70,5	73,7	60,7	46,4	30,3	44,6
	Guardería, hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar	23,5	17,5	13,9	14,8	10,4	13,0
	Jardín, casa vecinal, jardín social del Bienestar Social del distrito (Bogotá)	0,7	2,0	1,4	1,6	1,6	1,6
	Otra guardería, preescolar o jardín oficial	0,7	0,0	4,1	9,9	26,0	14,7
	Guardería, preescolar o jardín privado	**4,7**	6,9	19,9	27,3	31,7	26,2

Fuente: Cálculos DNP-DDS-SE con base en DANE, ECV-2003.

Los niños que logran acceder a los programas de asistencia infantil o a educación formal lo hacen en su mayoría a hogares comunitarios de Bienestar Familiar (45%) y a guarderías o preescolares del sector privado (26%). Teniendo en cuenta la importancia que tiene en el desarrollo del menor la calidad de la educación inicial, es preocupante el hecho de que la mayoría de la oferta escolar a este nivel (72,3%) sólo ofrezca servicios asistenciales, dejando de lado los componentes pedagógicos y de aprestamiento.

Una comparación internacional en términos de tasa de cobertura neta para 2003, muestra que Colombia alcanzaba para primaria una tasa de 86% un nivel muy similar al de Chile (85%), aunque inferior a la de países como Costa Rica (90%), Brasil (100%), Cuba (96%) y Argentina (100%). De igual forma, la mayoría de estos países presentan una mayor cobertura neta en secundaria frente a la del país (55%): Brasil (75%), Chile (81%), Argentina (81%) y Cuba (86%); por el contrario, República Dominicana (36%) y Costa Rica (53%) presentaron tasas inferiores. En la última década la tasa de cobertura bruta de educación superior presentó un aumento importante, pasando de 19.7% en 1993 a 29% en 2005. Dentro de este período es importante observar el número de cupos, más de 300 mil, que se crearon en los últimos cuatro años.

En 2002 desertaron alrededor de 600.000 niños y jóvenes, lo que representó una tasa de deserción cercana al 7% en los niveles de preescolar, básica y media. La tasa de repetición aumenta al pasar de 4,3% en 1999 a 6,0% en 2002. Con información preliminar de la Resolución 166 del Ministerio de Educación Nacional (MEN), para el año 2006, la tasa de deserción fue de 5,8%. Algunos factores que se generan al interior del sistema educativo son causa de la deserción. Es el caso de la extraedad y la repetición, los cuales producen desmotivación. La mayoría de las investigaciones señalan que la repetición es inútil como medio para lograr mayor calidad. La tasa de deserción en educación superior se estima en 50% para el 2003.

De acuerdo con las exigencias del mundo globalizado, y en consecuencia con los progresos en cobertura, la calidad de la educación se convierte para Colombia en un importante reto. Durante el período 2003-2005 se lograron avances en las pruebas SABER. Al comparar los últimos resultados con los del primer aplicativo censal se observan progresos en los puntajes promedio de todas las áreas evaluadas. Sin embargo, aún falta avanzar puesto que los niveles de logro superiores en las diferentes áreas solo son alcanzados por un porcentaje reducido de estudiantes. Es así como en matemáticas para el grado 9° solamente 13 de cada 100 estudiantes logran resolver problemas complejos y en lenguaje para grado 5° solamente 29 de cada 100 estudiantes realizan una lectura con inferencias. Así mismo, al analizar los resultados de los exámenes de Estado del Icfes de 2005, se observa que sólo el 20,6% de los colegios se ubicaron en la categoría alta y superior, y escasa-

57 El sector educativo ha hecho grandes esfuerzos para mejorar el acceso y la calidad, tanto en términos de instituciones, como en gasto público. Este último, medido como porcentaje del PIB, ha crecido continuamente durante la última década, principalmente por el aumento del SGP, que ha financiado cerca del 62%. Otras fuentes de financiación son el PGN (28%) y los recursos propios de las ET (7%). Ministerio de Educación Nacional (2004). Financiamiento del Sector Educativo 1993-2004. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, Bogotá. (mimeo). Pág. 8.

58 Florez Nieto, Carmen Elisa et ál. (1995). "Niños y jóvenes: ¿cuántos y dónde trabajan?" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bogotá.

mente el 3,6% lo hizo en la categoría muy superior, aunque se vieron importantes mejoras en 2006. Mejores puntajes se obtuvieron entre los establecimientos no oficiales, pero hubo importantes incrementos: Para 2003, el porcentaje de colegios que alcanzaban los niveles muy superior, superior y alto representaban el 18%, mientras en 2005 esta cifra ascendió al 24% (cuadro 3.12).

CUADRO 3.12

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

Categoría	No oficial	%	Oficial	%	Total	%
Muy superior	309	9,2	13	0,2	322	3,6
Superior	533	15,9	124	2,3	657	7,4
Alto	557	16,6	603	11,0	1.160	13,1
Medio	756	22,5	1.837	33,5	2.593	29,3
Bajo	830	24,7	2.069	37,8	2.899	32,8
Inferior	364	10,8	817	14,9	1.181	13,4
Muy inferior	11	0,3	14	0,3	25	0,3
Total	**3.360**	**100,0**	**5.476**	**100,0**	**8.837**	**100,0**

Fuente: Icfes.

Respecto a la educación superior, en los últimos años se han dado pasos significativos para consolidar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, tales como la creación del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad (Conaces), el aumento de programas académicos con registro calificado, así como la acreditación de los programas. De igual manera, el Ministerio de de Educación Nacional comenzó el proceso de montaje del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) con el fin de obtener información de los egresados de la educación superior. Mediante este observatorio es posible hacer seguimiento a los graduados del país para conocer las condiciones laborales y la tendencia de demanda de profesionales por parte del mercado laboral. Los primeros resultados arrojaron información sobre la inserción en el mundo laboral de más de 460 mil egresados.

Frente a la política de eficiencia propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se registran importantes avances en los proyectos de modernización del Ministerio de Educación Nacional y de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas. Es así como el MEN logró obtener la Certificación de Calidad ISO 9001-2000/NTC-GPI 1000/2004 que otorga Icontec, dada la aplicación de la reingeniería de procesos y desarrollos tecnológicos con un modelo integral de servicio al cliente. De igual forma, se logró que en 54 secretarías de educación trabajaran en la implementación de los procesos misionales de matrícula, recursos humanos, recursos financieros, calidad y servicio al ciudadano. Otro logro para destacar dentro de los programas de eficiencia del sector educativo es la descentralización de 8 instituciones técnicas y tecnológicas que se encontraban adscritas al MEN, en concordancia con el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) del DNP. Así mismo, se logró avanzar en el montaje y operación de un nuevo sistema de información de la educación superior y se prestó asistencia técnica a 25 universidades públicas en la implementación de sistemas integrados de gestión. De igual forma, se fortalecieron los sistemas de monitoreo y seguimiento institucional de la educación superior (SNIES) y de información de la educación básica y media alimentado principalmente con los datos de la Resolución 166, se modernizó y transformó la naturaleza jurídica del Icetex con el fin de que prestara un eficiente servicio y contara con mayores recursos para financiar la educación superior de la población pobre.

Marco de política

La Constitución Política de 1991 consagra a la educación como un derecho universal, un deber del Estado y de la sociedad, y un instrumento esencial en la construcción de sociedades democráticas y autónomas, razón por la cual el primer gran reto del Estado será garantizar el acceso universal a la educación básica (un año de educación preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria). Adicionalmente se ampliará la cobertura de la educación media y en los otros dos grados de preescolar. Así mismo, otros retos serán brindar una educación de buena y similar calidad a toda la población, mejorar la eficiencia del sistema educativo, disminuir la tasa de deserción escolar, formar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz, a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. La política educativa será para todos y estará acompañada de estrategias que permitirán avanzar hacia la disminución de las brechas regionales y poblacionales.

Entre estas, cabe destacar el Plan Decenal de Educación, el cual es concertado con actores del sector educativo y de la sociedad civil, mediante un proceso de consulta participativa en torno a diez estrategias:

1. Educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía.

2. Cobertura articulada con calidad y equidad.

3. Multiplicación de la atención y educación a la primera infancia.

4. Educación para la autonomía en un entorno de creciente interdependencia.

5. Renovación pedagógica para mejorar el aprendizaje.

6. Educación con apoyo en los medios masivos de comunicación y para la apropiación crítica de sus mensajes.

7. Más y mejor inversión en educación.

8. Potenciación de la gestión y de la transparencia del sistema educativo.

9. Educación para la competitividad y ampliación de los horizontes educativos a todos los contextos sociales, y

10. Ciencia y tecnología articuladas al sistema educativo. Lo anterior enmarcado dentro de una visión compartida del Plan, una construcción de confianza y calidad de la movilización, y una sistematización del proceso producción y socialización de la información.

A su vez, el fortalecimiento y consolidación del Sistema de Formación de Capital Humano en el marco del Sistema de Protección Social exige procesos articulados que permitan la acumulación de capital humano a lo largo del ciclo de vida de la población, con importantes mejoras en calidad y pertinencia y facilitando el tránsito de la población entre los diferentes niveles a partir de la formación de competencias acumuladas y mediante ciclos propedéuticos. La labor conjunta para posibilitar este proceso requiere de la acción decidida y coordinada del MEN con el MPS en la consolidación del SNFT.

Metas y acciones

Ampliación de la cobertura en educación inicial. La educación inicial se convertirá en una herramienta fundamental para lograr mayor equidad y un mejor desarrollo académico, afectivo y emocional de los niños, y para disminuir la deserción y la repetición escolar en los primeros años de la educación básica. A la educación inicial se le reconoce un papel fundamental en el desarrollo psicosocial de los niños, puesto que les otorga las pautas para la convivencia y la integración grupal y comunitaria. Igualmente, cumple con una función pedagógica que los vincula con la enseñanza sistemática en diversos campos del conocimiento, estimula la curiosidad sobre distintos aspectos del entorno y los vincula con la comunicación. Adicionalmente, puede cumplir con una función preparatoria para el nivel de primaria. Por último, a este nivel de educación suele atribuírsele también una función asistencial, que cumple con objetivos asociados con la protección, atención alimentaria y de salud de esta población infantil, que repercute en las posibilidades de trabajo de la madre.

Para lograr lo anterior, se impulsará la articulación entre las entidades que lideran proyectos y programas en el tema de niñez a través de la creación de un comité interinstitucional de educación inicial conformado por ICBF, los institutos y departamentos de bienestar social, el Ministerio de Educación Nacional, el Programa Presidencial de la Acción Social y la Cooperación Internacional y las secretarías de educación. En tal sentido, la coordinación, reglamentación, vigilancia y financiación de la educación inicial estará a cargo del MEN, con el concurso del ICBF en los temas de alimentación escolar, infraestructura y protección al menor, y del Programa Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el tema de Familias en Acción. El MEN,

en coordinación con las entidades territoriales certificadas, serán los responsables de la prestación del servicio en la educación inicial.

Para esto será necesaria en primera instancia la formación y vinculación del recurso humano especializado y la definición de los estándares educativos que le permitan al niño la socialización con los demás y el reconocimiento como individuo con la capacidad de elaborar sentido y respetar normas. Igualmente, el MEN, con el ICBF, tendrá la competencia para la programación de las actividades que se llevarán a cabo en la jornada escolar, además de la elaboración de manuales y cartillas pedagógicas y material didáctico. Una vez implementados los nuevos programas y las estrategias pedagógicas que facilitarán el alcance de los logros definidos para los niveles de educación inicial, se realizarán evaluaciones periódicas con el fin de medir los resultados. De otro lado, se promoverá la transición de la educación inicial a la educación básica mediante la celebración de convenios entre establecimientos educativos con el propósito de poner en contacto a los niños menores con un ambiente de mayor escolaridad y facilitar el paso inmediato. Con el desarrollo y la aplicación de esta política se busca atender a 400 mil nuevos niños de 3 y 4 años durante el cuatrienio, de los cuales, la mayoría de los niveles 1 y 2 del Sisbén y en arreglos institucionales con el ICBF[59].

Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media. Como complemento y continuación de la política de educación inicial el reto es la universalización del acceso en la educación básica, y llegar al 73% en la educación media.

CUADRO 3.13

Metas 2010. Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media

Meta	Situación actual	Situación 2010
Alcanzar cobertura universal en educación preescolar, primaria, secundaria[1/]	92%	100%
Ampliar cobertura en educación media[1/]	65%	73%
Adultos alfabetizados. Línea de base (2006) [1/]	392.560	1.000.000
Reducir la tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años[2/].	2,1%	1,4%
Reducir la tasa de analfabetismo en mayores 15 años. Línea de Base (2006) [1/].	8,6%	5,8%
Aumentar los años promedio de la educación para la población entre 15 y 24 años	9	9,7
Aumentar los años promedio de de educación para la población mayor de 15 años[2/].	7,9	8,5

1/ Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

2/ Fuente DANE-ECH (2003). Cálculos DDS-SE.

En los últimos años se ha avanzado en el logro de este propósito, sin embargo, persisten algunas restricciones relacionadas con la falta de compromiso de algunos padres de familia frente a la formación de sus hijos y su utilización para la generación de ingresos del hogar. Esto último afecta el potencial presente y futuro de los niños y se constituye en una real trampa de pobreza.

Por esta razón, es indispensable que los padres estén enterados de que el acceso a la educación básica es obligatorio y que constituye un derecho fundamental de los niños. En este sentido es necesario concientizarlos sobre el deber de garantizar que sus hijos asistan al sistema educativo, de acuerdo con la Constitución Política y la ley. Para lo anterior se profundizará la campaña nacional "Ni un niño menos". De esta manera, se promoverá entre los padres de familia la importancia de escolarizar a sus hijos y se contemplará la imposición de sanciones, tales como reportes a la comunidad o multas, que recaerán sobre los padres que marginen a sus hijos del derecho a la educación. Estas sanciones se impondrán al comprobarse que la inasistencia de los niños y jóvenes a la escuela es consecuencia de las decisiones de los padres y no de la imposibilidad de acceder al sistema educativo.

La política de ampliación de cobertura en el próximo cuatrienio tendrá como meta la creación de cerca de 1,5 millones de nuevos cupos[60], con lo cual se alcanzará una tasa de cobertura bruta en educación básica de 100% en 2010.

Para el logro de esta meta se dará continuidad a las estrategias que se vienen aplicando en los últimos años y se diseñarán nuevos programas, haciendo énfasis en la calidad del servicio y en la permanencia de los estudiantes, proporcionando los instrumentos necesarios para la retención de los mismos en todos los niveles educativos, con prelación en la población escolar vulnerable y de las regiones con mayores necesidades.

Entre las estrategias y programas que se ejecutarán en el período 2006-2010 se destacan las siguientes:

1. Prestación del servicio en establecimientos educativos oficiales con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que mantendrá su distribución por niño atendido y considerando las condiciones especiales que caracterizan la prestación del servicio público educativo de las entidades territoriales certificadas en los niveles de educación preescolar, básica y media en las zonas urbana y rural.

2. Contratación de la prestación del servicio educativo, en especial en las regiones en donde la oferta pública es insuficiente, a través de instituciones de reconocida trayectoria e idoneidad seleccionada en condiciones de transparencia y competencia leal. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la evaluación de las diferentes modalidades de contratación de la prestación del servicio educativo con el propósito de determinar las ventajas y desventajas en términos de calidad y eficiencia, y establecer posibles ajustes o determinar nuevas modalidades. De igual manera, se promoverá el esquema de concesión de colegios en las ciudades grandes e intermedias. La atención educativa a la primera infancia se ejecutara a través de modalidades de contratación de la prestación del servicio con oferentes privados y en arreglos institucionales con el ICBF.

3. Intensificar la aplicación de modelos educativos flexibles y pertinentes (Sistema de Aprendizaje Tutorial, Servicio de Educación Rural, Escuela Nueva, Postprimaria rural, Telesecundaria, Aceleración del Aprendizaje, Metodología CAFAM, entre otras) para ofrecer un servicio educativo apropiado y de calidad a la población en condición de desplazamiento y demás población vulnerable. Así mismo, se fortalecerá la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de esta población.

4. Atención especial a la población vulnerable que tiene baja posibilidad para acceder y permanecer vinculado a la vida escolar como comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, pueblo Rom y raizales), los afectados por la violencia (población en situación de desplazamiento, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados), los menores con necesidades educativas especiales (con discapacidad, independientemente del grado, o limitaciones o con talentos o capacidades excepcionales), los menores en riesgo social (menores trabajadores, adolescentes en conflicto con la ley penal y niños y adolescentes en protección), jóvenes y adultos iletrados, los habitantes de frontera y la población rural dispersa. Para la identificación y la prestación del servicio educativo a estas poblaciones será necesario la articulación entre las diferentes instituciones y autoridades responsables: Programa presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Defensoría del Pueblo, veedurías, alcaldías y autoridades departamentales y municipales. De igual manera, se fortalecerá la capacidad de las entidades territoriales para la atención de las poblaciones diversas y vulnerables a través de la formación de equipos competentes en las Secretarías de Educación que puedan organizar la oferta educativa y focalizar acciones para lograr una atención diferenciada.

5. Fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la planeación de su cobertura, mediante la consolidación del proceso de matrícula, el uso de sistemas de información en línea y la generación de

[59] Cobertura articulada con calidad y equidad - Tema base para consulta institucional en línea y debate público. PNDE 2006-2015.

[60] Población escolar estimada por fuera del sistema educativo, con base en las proyecciones oficiales de población del Dane.

capacidad técnica para analizar información proveniente de diferentes fuentes, incluyendo la de matrícula.

6. Construcción, mantenimiento, mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura y dotación educativa. La infraestructura física con la que cuenta el sistema educativo colombiano requiere actividades de construcción y mantenimiento. La inversión económica para este propósito, en el caso de la educación básica y media, debe realizarse a través de los recursos de calidad provenientes del Sistema General de Participaciones, así como de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 y de los proyectos de inversión del Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, es necesario que las entidades territoriales destinen recursos propios para la construcción y el sostenimiento de la infraestructura.

7. Reorganización del sector educativo mediante una óptima utilización de los recursos humanos, físicos y financieros. De igual forma, se realizarán los estudios correspondientes en las entidades territoriales para determinar las estrategias de ampliación de cobertura que mejor respondan a sus necesidades. Esto incluye temas como: construcción de infraestructura educativa y ampliación de la planta de personal.

La estrategia de mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura escolar podrá ser desarrollada mediante el esquema de administración por instituciones privadas bajo la modalidad de contratación de la prestación del servicio.

Igualmente, se deben diseñar programas para el uso eficiente de la infraestructura y la dotación con la que cuenta el sistema, permitiendo la firma de convenios interinstitucionales con el fin de maximizar el uso de esta y complementar la actividad escolar con otro tipo de actividades, como la formación para el trabajo y las actividades deportivas, según la capacidad instalada existente, en beneficio de la calidad de la educación y el bienestar de la población.

Finalmente, se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales en la planeación y ubicación del personal administrativo y docente. Adicionalmente, se les acompañará en la implementación de una metodología para identificar las necesidades por área.

Los cupos nuevos que se crearán en este período, discriminados por estrategias serán: 47% por reorganización, ampliación de planta e implementación de modelos flexibles, 53% por contratación de la prestación del servicio educativo, entre estos últimos el 63% corresponderán a nuevos cupos de población vulnerable.

De igual manera, para 2010, por lo menos 400.000 niños y jóvenes en situación de desplazamiento estarán siendo atendidos por el sistema educativo formal.

El desarrollo de las estrategias descritas tendrá impacto en la disminución de la tasa de analfabetismo y en el aumento en el número de años promedio de educación de las personas mayores de 15 años. En este sentido, la meta que se propone a 2010 es llegar a un millón de adultos alfabetizados, lo que equivale a reducir la tasa de analfabetismo al 5,8% en 2010[61]. Adicionalmente, se espera aumentar los años promedio de educación de las personas mayores de 15 años, de 7,9 a 8,5 años en 2010[62].

Aumento de la cobertura: educación superior. El mayor acceso a la educación básica y media repercutirá en una mayor demanda de oportunidades de formación en el nivel de educación superior. Igualmente, el país requiere de capital humano calificado para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como para lograr mayor productividad en su sector real. Por otro lado, considerando el fuerte impacto de la educación en el bienestar de la población dada su alta rentabilidad individual y social, se requiere fortalecer la equidad en el acceso y el financiamiento de estudios superiores de la población más pobre del país.

61 Según información preliminar del Censo 2005.

62 Fuente: ECH 2005.

CUADRO 3.14

Metas 2010. Ampliación de cobertura: educación superior

Meta	Situación actual	Situación 2010
Aumentar la tasa de cobertura bruta en educación superior	29%	34,7%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Por este motivo, es prioritario mejorar la oferta de educación superior en términos de cobertura, calidad y pertinencia. El primer gran reto es aumentar la tasa de cobertura bruta al 34,7% en 2010[63], lo que significa en términos absolutos 320 mil nuevos cupos, logrando una participación en la matrícula técnica y tecnológica de 34% (actualmente de 25%). Para esto se requerirá del mejoramiento de la capacidad de gestión de las instituciones de educación superior, el desarrollo de nuevos programas a nivel regional más acordes con las necesidades de cada zona, los desarrollos de la ciencia y la tecnología, y la participación activa del sector productivo y el sector educativo privado.

De igual manera, se promoverá con las instituciones de educación superior la aplicación de acciones orientadas a fomentar la inclusión y permanencia de los distintos grupos poblacionales dentro del sistema de educación superior. En este sentido, en educación superior, se espera trabajar con las comunidades indígenas, negritudes, población con discapacidad, desplazados y reincorporados. Particularmente las propuestas se centran en acciones con actores gubernamentales y privados para promover en las IES estrategias que permitan atender las necesidades educativas diversas y problemáticas específicas de acceso y permanencia.

Por otro lado, la política movilizará la academia y al sector productivo en torno a la formulación de una oferta académica con esquemas flexibles apoyados en el uso y la incorporación de nuevas metodologías y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que permita desconcentrar la oferta llegando a las distintas zonas del país con programas de educación superior pertinentes y de calidad.

Las estrategias para la ampliación de cobertura en educación superior se desarrollarán a través de los siguientes programas:

1. Promoción y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica. La educación técnica y tecnológica es una de las opciones disponibles dentro de la educación superior en Colombia. Sin embargo, este tipo de educación tiene serios problemas relacionados con la baja valoración que le dan la comunidad académica y el sector productivo en general. Gran parte de este problema se debe a la baja calidad y pertinencia de algunos de los programas ofrecidos a este nivel y a la visión tradicional de la universidad como el deber ser de la educación superior, negando la posibilidad de que exista otro tipo de educación igualmente valorada.

No obstante, las necesidades del país requieren el desarrollo de una educación técnica y tecnológica con un alto contenido científico. Así mismo, es necesario dar mayor movilidad al sistema fortaleciendo la educación por ciclos y promover los postgrados para la educación técnica y tecnológica.

2. Desconcentración de la oferta de educación superior. Con el fin de atender la cobertura en zonas apartadas del país y deprimidas de las grandes ciudades se fortalecerá el programa de Centros Regionales de Educación Superior (CERES)[64]. Los programas académicos deberán contar con registro calificado y ser pertinentes a las demandas específicas de la zona de influencia o de la región y acordes con el mercado laboral, motivando a los jóvenes a permanecer en su lugar de origen. A través de esta estrategia se espera atender 37 mil estudiantes.

3. Financiamiento de la población pobre para el acceso a la educación superior. El acceso limitado a la educación superior de los estudiantes

63 El 37% con información del nuevo censo.

64 Los CERES son lugares dotados de infraestructura tecnológica, información y comunicación donde la comunidad puede acceder a programas de educación superior, técnica profesional, tecnológica y universitaria que ofrezcan Instituciones de Educación Superior (IES). Estos están conformados por alianzas entre gobiernos departamentales y locales, sector productivo, IES oferentes de programas, institución de educación operadora del centro regional, entre otros.

de bajos recursos es uno de los obstáculos que se debe afrontar decididamente en el próximo cuatrienio. En efecto, si se tiene en cuenta que del 20% más pobre solo asiste el 3,8% a educación superior, mientras del 20% más rico, esta cifra es de 44,8%, se entiende la magnitud del problema. Para contrarrestar esta situación la política propone otorgar:

1. Subsidios o créditos educativos abiertos a todos los estudiantes, pero con condiciones especiales a los estudiantes de bajos ingresos, a través del Icetex para el pago de la matrícula.

2. Subsidios de sostenimiento en el período de estudios, o

3. Una combinación de las dos modalidades anteriores. Una parte del crédito podrá ser condonado por buen rendimiento académico y la parte restante será cancelada una vez se gradúe y en períodos largos de tiempo con bajas tasas de interés. En el caso de los subsidios, se dará prelación a la población que termine la secundaria y esté inscrita en el programa Familias en Acción. Con la aplicación de esta política se espera otorgar 100 mil nuevos créditos a estudiantes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, priorizando la educación técnica y tecnológica. Lo anterior permitirá aumentar al 25% el acceso de la población más pobre (Sisbén 1 a 3) a la educación superior. Además, se espera colocar 2.5 billones de pesos en cartera del Icetex, financiar con crédito del Icetex el 20% de los estudiantes de educación superior e implementar un sistema de tasa retributiva.

De igual manera, se evaluará la posibilidad de establecer un fondo para el financiamiento de los estudiantes de educación superior, conformado por recursos provenientes de las entidades territoriales, la cooperación internacional y aportes de los egresados de las instituciones públicas, según su capacidad de pago, entre otros. La administración del fondo estaría a cargo del Icetex. Complementario a estas formas de financiamiento de la demanda, se incluirá en el sistema de financiamiento de la educación superior la disponibilidad de un porcentaje de la renta parafiscal destinada actualmente a la ESAP, para la formación del recurso humano orientado al desarrollo del servicio público. Igualmente, se prevé incluir en el sistema de financiamiento un componente relacionado con la gestión del financiamiento que realizan las cajas de compensación, las cooperativas y el sector privado, entre otros.

4. Transformación del sistema de financiamiento de la educación superior oficial. Las instituciones de educación superior de carácter oficial han sido financiadas tradicionalmente con aportes que asigna el Estado, teniendo en cuenta criterios como la inflación y el crecimiento del Producto Interno Bruto. Con el fin de permitir un mayor dinamismo en la ampliación de la cobertura y de la eficiencia se propone un ajuste en los criterios de asignación de recursos, con base en los principios constitucionales de equidad, igualdad y garantía de la autonomía universitaria. Las IES contarán con un período de transición para que puedan efectuar los respectivos ajustes institucionales en su estructura de costos, realicen los análisis financieros pertinentes e identifiquen el costo real del servicio educativo por estudiante atendido. El Gobierno Nacional emitirá la correspondiente reglamentación para proporcionar el marco normativo a esta iniciativa.

5. Igualmente, se propone la generación de alianzas entre las instituciones del sistema para que a través de los establecimientos de educación superior y media existentes e incluso con instituciones de educación no formal, se pueda extender la oferta de los programas de educación superior con la participación del sector productivo y las entidades territoriales. La estructura de estas alianzas buscan rediseñar los programas técnico y tecnológicos que permitan el desarrollo de competencias y la pertinencia con el sector productivo de la región en la cual se desarrolla, modernizar el equipamiento técnico y tecnológico, adecuar la infraestructura, diseñar planes de mejoramiento de la calidad de los docentes, hacer seguimiento a los egresados, actualizar el material bibliográfico y revisar los modelos de gestión.

6. Adicionalmente, se espera culminar el proceso de evaluación de los programas formales del Sena a través del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, lo cual permitirá profundizar la articulación de la oferta del Sena con la de las instituciones de educación superior para fortalecer los procesos de formación de los jóvenes que acceden al Sena.

Las mejoras en materia educativa, específicamente la ampliación de cobertura en todos los niveles, sustentado en un modelo flexible con mayor integración con el sector productivo y con más movilidad entre modalidades educativas permitirán aumentar las condiciones y las posibilidades de inserción de los colombianos en el mercado laboral. La política educativa y de capacitación permitirán disminuir la tasa de desempleo de los jóvenes (15-24 años) del 26% actual al 20% en 2010. Adicionalmente, ayudarán a reducir el promedio de búsqueda de empleo a nivel nacional de 11 meses, en la actualidad a 7 meses en 2010.

La flexibilidad y énfasis de formación que proponen estos programas estará basada en la definición de instrumentos claros que midan la pertinencia y calidad que se requieren para el incremento de la productividad del país.

Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, media y superior. Los resultados de largo plazo que se esperan obtener con la ampliación de la cobertura, sólo serán posibles si los niños y jóvenes logran culminar el ciclo escolar, por lo tanto la reducción de la tasa de deserción se impone como un reto igual de importante.

CUADRO 3.15

Metas 2010. Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, media y superior

Meta	Situación actual	Situación 2010
Disminuir la repetición en educación básica y media. Línea de Base 2002[1/]	6%	4%
Disminución de la tasa de deserción intranual de la educación básica y media en el sector oficial. Línea de Base 2006[2/]	5,8%	5%
Disminución de la tasa de deserción de la educación superior (Por cohorte). Línea de Base 2003[2/].	50%	40%

1/ Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE formulario C600-2002.

2/ Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Con el fin de contrarrestar los efectos nocivos de la situación socioeconómica de los estudiantes sobre la deserción se fortalecerá el esquema de otorgar incentivos económicos, incluyendo mecanismos de subsidios directos a los más pobres, condicionados a su asistencia y permanencia escolar. Igualmente, se dará continuidad a los programas de alimentación y transporte escolar que constituyen un incentivo a la permanencia de los estudiantes en las aulas. Para el programa de alimentación escolar se contará con los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones y con los recursos que destina el Icbf para los restaurantes escolares. Estas acciones serán coordinadas al interior de un consejo interinstitucional conformado por las entidades y programas que trabajan en estos temas.

Por otra parte, es necesario el intercambio de experiencias exitosas, en términos de recursos y prácticas educativas, que tiene el recurso humano del sector para el logro de la retención de los estudiantes, por ejemplo prácticas pedagógicas de motivación, al igual que la promoción que adelante el Ministerio de Educación Nacional, junto con las secretarias de educación, en torno a la escuela como herramienta para la consecución de los logros educativos y contenidos curriculares.

Otras estrategias que se implementarán para contribuir a la disminución de la deserción son la participación de los padres de familia en los asuntos de la escuela; la educación sexual y reproductiva en las instituciones, debido a que el embarazo a temprana edad es la segunda causa de deserción escolar (ENDS, 2005); la realización de campañas para conscientizar a los padres de familia sobre la importancia de la educación como factor de movilidad social; seguimiento a los estudiantes con alta probabilidad de deserción; asesorías de las secretarias de educación y del Ministerio de Educación Nacional a los establecimientos educativos para la reformulación, dinamización y apropiación de los PEI de los proyectos educativos institucionales (PEI) y mejoramiento de la dotación e infraestructura, la cual se desarrolla en el aparte de calidad.

Para contrarrestar las altas tasas de deserción que se presentan en los períodos de crisis económicas, es importante fortalecer el esquema de títulos de ahorro educativo, con los cuales los padres de familia o benefactores puedan ahorrar periódicamente los recursos para la educación futura de los niños[65].

Así mismo, dado su impacto en la deserción escolar y con el fin de mejorar la eficiencia interna del sistema educativo, se propone disminuir la repetición a 4% en educación básica y media en 2010, medida que permitirá reducir la extraedad y disminuir la diferencia entre las tasas de cobertura bruta y neta. El uso de nuevas y mejores metodologías de aprendizaje tendrá efectos sobre la disminución de la repetición. Igualmente, deberán fortalecerse los procesos de recuperación de logros y generar grupos de apoyo dentro y fuera de los establecimientos educativos, con el fin de que los estudiantes cuenten con asesorías durante todo el año.

En cuanto a la deserción en educación superior es del caso mencionar que sus causas son tanto de índole económica como académica. La económica está relacionada con el alto costo de oportunidad que representa la educación para los jóvenes y la alta presión de generar ingresos para el hogar. Por su parte las causas académicas se derivan de la falta de pertinencia de los contenidos, el bajo rendimiento académico, así como la falta de motivación del estudiante. Para disminuir las presiones económicas de los estudiantes se ha contemplado el desarrollo de un esquema de financiamiento para la población de menores ingresos, tal como se explicó. En cuanto a los aspectos académicos se promoverá el acompañamiento a los estudiantes con bajo rendimiento académico y motivación por parte de las IES para determinar el riesgo y las posibles causas de deserción y tomar las medidas preventivas adecuadas.

Mejoramiento de la eficiencia. Las estrategias en el tema de mejoramiento de la eficiencia estarán dirigidas principalmente al fortalecimiento de la gestión del Ministerio de Educación Nacional. En particular, en términos de prestación del servicio, cambio organizacional y automatización de trámites externos. Así mismo, las entidades adscritas y vinculadas al MEN y las secretarías de educación entrarán al proceso de modernización, en el cual se desarrollarán acciones como reingeniería de procesos, estructura, productos y servicios, sistemas de información y tecnología, gente y cultura, entre otros. Finalmente, se realizarán ejercicios de definición de objetivos y planes estratégicos, asignación de recursos de acuerdo con las prioridades, disposición de información para la toma de decisiones, administración de recursos en forma eficiente y transparente y rendición de cuentas.

De igual manera se fortalecerán en las secretarías de educación el proyecto de conectividad y data center y los sistemas de información de matrícula (SIMAT), recursos humanos, gestión financiera, calidad educativa y atención al ciudadano.

En este nuevo esquema el papel de las entidades territoriales será determinante en términos de asistencia técnica y supervisión a todos los procesos educativos, así como en la asignación de recursos propios para el sector. Igualmente, es indispensable que las entidades territoriales se articulen con las IES y el sector productivo para fortalecer la organización y la prestación del servicio de educación superior.

De otro lado, se fortalecerá el sistema de regulación y supervisión del sector educativo, tanto en las entidades territoriales como en el nivel nacional. Este sistema permitirá consolidar la organización del sector, al integrar los resultados de las evaluaciones que efectúen las entidades territoriales en materia de control y vigilancia, de acuerdo con las orientaciones del MEN, las cuales establecerán a su vez los instrumentos de seguimiento a la calidad, al desarrollo adecuado de los procesos pedagógicos y al aseguramiento del acceso y permanencia en el sistema educativo de la población. Producto de este sistema, se difundirán los informes de resultados y se diseñarán los planes que permitan realizar los correctivos en las instituciones educativas o la suspensión de las licencias para la prestación del servicio.

Por otra parte y como complemento de las estrategias anteriores, se fortalecerán los sistemas de información y la actualización de indicadores del sector para facilitar la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales y del MEN, sustentadas en diagnósticos y análisis acertados partiendo de información confiable y actualizada.

Es importante mencionar además que la política en sistemas de información incluirá la asistencia técnica a las entidades territoriales, quienes presentan aún rezagos en esta materia, y que son las que alimentan los sistemas del nivel central. De igual manera, es importante generar la cultura de la información como sustento de la planeación, el seguimiento y el control.

El sistema de información del sector debe a su vez, contar con mecanismos claros y transparentes que permitan dar a conocer la información al público y a través de la retroalimentación confirmar la veracidad de los resultados obtenidos en el ejercicio del servicio educativo. La confrontación de la información a través de la percepción del público, es uno de los mecanismos más efectivos para validar los datos. Por este motivo, deben generarse estrategias de divulgación, tales como la publicación continua de la información en páginas electrónicas. Igualmente, se ejecutarán acciones enfocadas a la creación y fortalecimiento del sistema integrado de gestión en las entidades adscritas y vinculadas, con el fin de consolidar su misión y enfocarlas en la prestación de los servicios propios de su razón de ser.

De igual manera, y con el fin de hacer control social, las secretarías de educación certificadas publicarán los recursos, las plazas y la nómina que le asignen a las instituciones educativas conforme con los parámetros de asignación de personal definidos por la nación y lo establecido en el articulo 33 de la Ley 715 de 2001 o la que haga sus veces.

Por otra parte, el MEN realizará un acompañamiento a las secretarías de educación, para que a finales de 2010 cuarenta secretarías estén certificadas en la norma NTC-GP 1000.

Otras metas que se proponen en el tema de mejoramiento de la eficiencia a 2010 son:

• 78 entidades territoriales certificadas con diagnóstico, diseño e implementación de procesos de modernización.

• Sostenimiento de la conectividad en las 78 entidades territoriales certificadas.

• Mantenimiento de la operación del servicio datacenter de las secretarías de educación.

• 78 secretarías de educación con los cinco sistemas de información misional operando.

95% de las secretarías de educación con procesos misionales en línea con el MEN (matrícula, recursos humanos, recursos financieros, calidad educativa y servicio al ciudadano).

• 100% de las entidades adscritas al MEN cuenten con fenecimiento de la cuenta fiscal.

En cuanto a la modernización del sector en el nivel de educación superior se continuarán con los esfuerzos adelantados en lo concerniente a reporte de información y a la descentralización de las instituciones de educación técnica y tecnológica. Al igual que se promoverá la implementación de sistemas integrados de gestión que involucre el fortalecimiento de la capacidad de sus órganos directivos y la modernización de los procesos misionales clave (gestión académica, administrativa y financiera). Como resultado de lo anterior se espera que las IES inicien la certificación de calidad de los procesos claves según los estándares establecidos por el Icontec en la ISO-9001:2000 y en la NTC-GP 1000. Para el caso de las instituciones públicas de orden nacional se espera que el 100% obtenga esta certificación de calidad.

En este sentido, las metas propuestas a 2010 se enmarcan en los siguientes temas:

• 276 IES conectadas brindando información oportuna a través del nuevo Sistema Nacional de Información de educación superior (SNIES)

• 100% de IES en un sistema de referenciación que permita la identificación de parámetros óptimos de gestión.

[65] Este esquema debe ser administrado por el Icetex, entidad que desembolsará los recursos a la institución educativa en el momento que se soliciten.

- 80 IES públicas con procesos sistematizados
- 8 entidades adscritas al MEN descentralizadas
- 6 entidades trasladadas o suprimidas
- 4 entidades adscritas al MEN modernizadas

Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT). En el capítulo de competitividad se señalaron las estrategias y metas necesarias para la búsqueda de competitividad correspondientes a la consolidación SNFT en el marco del Sistema de Formación de Capital Humano. En este apartado, se señalan las metas y estrategias específicas que el Gobierno Nacional se propone desarrollar con el propósito de articular la oferta institucional que posibilite la formación por competencias laborales, teniendo al Sena como institución pública representativa de ese sistema.

La educación media en Colombia sigue privilegiando la separación y jerarquización entre las modalidades, académica y técnica, considerando a esta última de menor estatus social y académico, orientada a sectores de la población de menor ingreso y ocupaciones de baja remuneración. De esta forma los jóvenes terminan la educación secundaria sin ninguna habilidad ocupacional y con bajas competencias generales que le permitan continuar su línea de formación o insertarse al mundo laboral con mayores perspectivas. Sin embargo, el avance al respecto muestra que en el Programa de Articulación con la Educación Media, el Sena alcanzó una cobertura de 8.819 alumnos en 2003, 39.017 alumnos en 2004 y 106.155 alumnos en 2005 mediante la firma de 74 convenios con Secretarías de Educación. Con el fin de fortalecer la articulación del sistema educativo desde sus niveles iniciales, el Sena incrementará a 261 mil cupos de formación por año durante el cuatrienio, ofrecidos a alumnos de 10 y 11 grado que recibirán formación bajo el enfoque de competencias laborales.

En cuanto al vínculo con las universidades, el Sena evidencia la celebración de 89 convenios con universidades a partir del tercer trimestre del año 2004 los cuales tienen por objeto la cooperación técnica para el fomento de actividades científicas y tecnológicas. Estos convenios desarrollan, entre otros, un sistema de equivalencias que promueve el intercambio de conocimiento entre las instituciones permitiendo la movilidad de los alumnos en doble vía. La entidad incrementará significativamente los convenios entre el Sena y algunas universidades posibilitando el acceso a cerca de 30 mil cupos de formación con énfasis en el Programa Articulación con la Educación Superior.

Acorde con lo anterior, se requiere que el MPS conjuntamente con el MEN y el Sena impulsen la implementación de la reglamentación existente y el desarrollo de nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación y del ciclo de vida de las personas.

De esta manera, a través del Sena se espera ofrecer más de 5,5 millones de cupos para la formación titulada y complementaria (5 millones formación complementaria). La capacitación y orientación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas tendrá un énfasis especial en la innovación tecnológica y el emprendimiento. Así mismo, el Sena tendrá en cuenta nuevas áreas de especialización, como aquellas relacionadas con el sector turismo, desarrollo empresarial y procesos asociativos, mejoramiento de la producción, manipulación de productos, empaques y calidad.

CUADRO 3.16

Metas 2010. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

Meta	Línea de base 2006	Situación 2010
Cupos para alumnos en Formación Profesional Integral (Titulada)	433.885	478.041
Cupos para alumnos en Formación Profesional Integral (Complementaria)	3.714.924	5.063.083
Cupos para formación técnica y tecnológica	141.765	230.450
Cobertura del programa de articulación con la Media. Numero de Estudiantes (Anual)	-	308.958
Formación virtual (estudiantes formados)	980.633	2.813.500

La adecuación de la oferta de formación titulada con base en ciclos propedéuticos y la creación de nuevos programas de formación permitirá el acceso a la universidad a sus egresados para obtener un título de educación superior que reconozca la formación adquirida. En 2002 la entidad dispuso de 52.550 cupos de formación para estos niveles, en 2006 llegaron a 141.765. A 2010, la meta es llegar a 230.450 cupos de técnicos y tecnólogos.

Adicionalmente, las horas de formación aumentarán de 12,8 millones en la actualidad a 17,8 en 2010. Este incremento incluye las metas de formación virtual que se pasarán de 980.633 en 2006 a más de 2.813.000 al finalizar cuatrienio y las de aulas itinerantes, que pasarán de 132 aulas móviles en la actualidad a 400 al finalizar el cuatrienio.

Igualmente, se desarrollarán estrategias para que la formación continua desarrolle una mayor focalización en áreas y sectores económicos que generen competitividad, innovación y actualización tecnológica. Entre 2002 y 2006, el Sena impartió formación a 566.174 trabajadores, pertenecientes a 556 empresas de todo el país, mediante el programa de Alta Especialización del Recurso Humano, la meta para 2010 será de 1,2 millones de trabajadores capacitados.

3.4 Banca de las Oportunidades

El acceso a servicios financieros tiene efectos benéficos como estrategia para combatir la pobreza y generar equidad. Así mismo, la mayor profundización financiera tiene impacto directo sobre la tasa de crecimiento de los países, tanto por la expansión de la capacidad de consumo como por el incremento en el potencial de inversión. El acceso a los servicios del sistema financiero formal mediante la promoción de un sistema financiero incluyente, permite que toda la población y todas las actividades económicas se beneficien de las ventajas implícitas de disponer de mecanismos de compensación de choques adversos que afectan el nivel de ingresos y de herramientas que permitan acumular los excedentes para facilitar el crecimiento de las actividades económicas.

La política de la Banca de las Oportunidades, está dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales, es decir ahorro y crédito, pasando por la red de transacciones hasta abarcar los mecanismos de aseguramiento para protegerse de los diversos riesgos que afectan tanto a las familias como a las empresas. En este sentido se habla se servicios financieros de ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros.

La política busca atender prioritariamente a los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos (es decir, los más pobres), los microempresarios, las pequeñas y medianas empresas pymes y los emprendedores. Se considera que estos son los grupos que actualmente no están adecuadamente atendidos y que son susceptibles de ser clientes del sistema financiero o de acceder a más productos, de acuerdo con su nivel de ingresos y formalidad. Las familias más pobres son las que tienen mayores dificultades para acceder al sistema financiero. No pueden acceder a cuentas de ahorro lo que las obliga a tener sus ahorros en instrumentos informales y riesgosos como las "cadenas" o "natilleras" o en efectivo debajo del colchón.

Esta situación, además, les impide aprovechar los beneficios que implica estar bancarizados y utilizar los canales provistos por el sector financiero formal para pagar servicios públicos, o recibir transferencias de familiares dentro del país o provenientes del exterior. Tampoco tienen acceso a los instrumentos de crédito disponibles en el sector financiero formal tanto para capital de trabajo, activos fijos o consumo, todos estos recursos útiles para compensar defectos en sus flujos de caja o para incrementar la escala de su actividad productiva. En ausencia del acceso a servicios formales, esta población se ve obligada a acudir a costosas alternativas de financiación desde la venta de activos de fácil realización hasta el crédito informal suministrado por los agiotistas. Para promover de manera efectiva el proceso de bancarización de estas familias, se propone la eliminación de los costos y restricciones para el acceso al sistema financiero mediante la creación de una "cuenta de ahorro de bajo monto" como instrumento de captación especial que reúna las características necesarias, definidas por el Gobierno Nacional,

en términos de no generar ningún costo de apertura y utilización para el titular.

Asimismo, mediante la Red de la Banca de las Oportunidades conformada por entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y las cajas de compensación familiar se extenderá la cobertura para llevar servicios financieros a la población desatendida., vinculando a todas las regiones de manera tal que para el 2010 todos los municipios del territorio nacional cuenten por lo menos con una entidad financiera a través de oficina propia o mediante el esquema de corresponsales no bancarios El Gobierno Nacional facilitará la labor de la Red a través de las reformas al marco regulatorio, una estrategia de promoción e incentivos y el establecimiento de acuerdos con el sector financiero con metas específicas en cobertura y productos para la población urbana y rural. Así mismo, se contará con instituciones como el Sena para el acompañamiento en la preparación y ejecución de proyectos productivos y se estudiará la vinculación del Fondo Nacional del Ahorro como parte de la red para la ampliación de servicios de crédito hipotecario.

El Gobierno Nacional concibió la importancia de esta política, al plasmarla en el Documento Conpes 3424 y convertirla en una política de Estado de largo plazo, señalando sus distintos componentes e instrumentos como los adecuados para lograr los objetivos propuestos. Esta política ya es ejemplo a nivel latinoamericano y es tema de interés a nivel internacional por ser una estrategia decidida de un Estado para contribuir claramente con el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de sus nacionales.

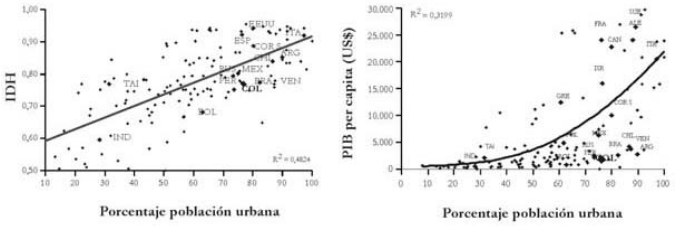
3.5 Ciudades amables

Como la mayoría de los países de América Latina, en los últimos cincuenta años Colombia ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización. Mientras en 1950 la población urbana constituía 39%, en 2005 ascendía aproximadamente a 76%. Conforme a esta tendencia, se estima que, para 2020, más del 80% de la población colombiana estará localizada en las ciudades, lo cual representa un crecimiento aproximado de 30% respecto a la población que habita en la actualidad en nuestros centros urbanos.

Una alta tasa de urbanización, debe entenderse como una oportunidad de desarrollo. En efecto, dadas las economías de escala y de aglomeración, las ciudades favorecen la productividad y facilitan la provisión y el intercambio de bienes y servicios. Como se observa en la figura 3.10, para los países del mundo se observa una alta asociación positiva y significativa entre índice de desarrollo humano e ingreso per cápita con nivel de urbanización.

FIGURA 3.10

Urbanización e IDH



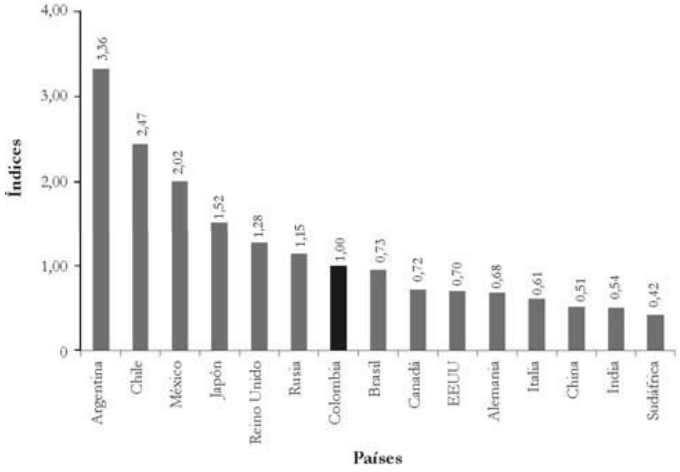
En Colombia, las ciudades se han consolidado como fuente de crecimiento del país, pues en ellas se han localizado algunos de los sectores más productivos de la economía. En las siete ciudades principales[66], habita 40% de los hogares colombianos y se genera 60% de los ingresos de la totalidad de los hogares. Sólo en Bogotá, se concentra 18% de los hogares y se genera algo más de 30% del ingreso de la totalidad de hogares colombianos[67].

Aunque en las ciudades se hace posible un mejor nivel de vida para sus habitantes, cuando la presión demográfica supera la capacidad local de generar ingresos, riqueza y empleo para todos, el resultado es una situación de pobreza; característica común de las ciudades de países en desarrollo. Esta situación se agrava cuando el acceso a servicios, equipamientos y espacio público no se garantiza a todos los ciudadanos, o cuando la opción de alojamiento se limita para muchos a asentamientos precarios. La pobreza se puede convertir entonces en miseria, con el consecuente impacto negativo para el conjunto de la sociedad.

La estructura urbana en Colombia está conformada por un sistema de ciudades jerarquizado, compuesto en su primer nivel por cuatro ciudades con población mayor a un millón de habitantes, que alberga el 38,4% de la población urbana, seguido por un conjunto de 33 ciudades con población entre cien mil y un millón de habitantes (denominadas ciudades intermedias), las cuales albergan el 29,8% de la población urbana. El resto del sistema urbano lo conforman las cabeceras municipales de menos de cien mil habitantes, las cuales representan aproximadamente 96,6% del número total de ciudades del país pero solo concentran el 31,7% de la población urbana. La existencia de este sistema urbano diversificado hace que Colombia tenga un Índice de Primacía Urbano (IPU) bajo entre los países de América Latina y medio a nivel internacional (Ver Figura 3.11).

FIGURA 3.11

Indice de Primacía Urbana (países seleccionados)



Fuente: ONU, 2000 - Cálculos: DNP-DDUPA.

Durante los próximos 15 años, las ciudades colombianas tendrán una fuerte presión demográfica. Para 2019, se estima que la población en cabeceras se incrementará en 10 millones de habitantes, el número de ciudades con más de 1 millón de habitantes pasará de 4 a 7[68] y las de más de cien mil habitantes pasarán de 37 a 55, lo que consolidará aún más el sistema de ciudades de nuestro país.

En este contexto, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deben promover la consolidación de una red funcional de ciudades, con una infraestructura eficiente que permita dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales entre ciudades. Asimismo, se debe llegar a los pobres, con servicios y bienes que mejoren sus condiciones de vida, y que aumenten sus activos de capital humano y físico, así como su capacidad de generar ingresos[69]. Evitar que las grandes ciudades sigan creciendo sin una planificación adecuada, lograr consolidar una red de servicios sociales en las intermedias y mejorar las condiciones de vida de las pequeñas, se constituye en estrategia fundamental para facilitar la gobernabilidad de las ciudades.

Para el logro de estos objetivos, es importante diseñar una estrategia integral que permita avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa y solidaria, ligada a la adecuación de aquellos espacios donde habitan y se relacionan los ciudadanos. En este sentido, la construcción

66 Se incluyen Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira.

67 Fuente, Encuesta de Calidad de Vida, cálculos DDUPA del DNP.

68 Además de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, se sumarán Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta.

69 Banco Interamericano de Desarrollo, Los retos de un continente urbano, Washington, D.C.: BID, 2004, p. 10.

de Ciudades Amables debe soportarse sobre un modelo de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades y potenciar las ventajas de los territorios urbanos para lograr un desarrollo sostenible. En tal sentido, se espera que en los próximos cuatro años las ciudades sean generadoras de riqueza y crecimiento económico, amables con los ciudadanos, ambientalmente sostenibles, fuertes institucionalmente e integradas territorialmente.

Para lograr lo anterior, los componentes de Ciudades Amables se orientarán y desarrollarán bajo los siguientes principios:

• Facilitar la provisión de bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de los pobres, aumentando sus activos de capital humano y físico y su capacidad de generación de ingresos a los hogares más vulnerables.

• Armonizar el desarrollo urbano con su entorno natural, haciendo una ocupación racional del territorio, con respeto y valoración del ambiente.

• Planificar el crecimiento de las ciudades y de las diferentes actividades urbanas y regionales en el territorio, en consonancia con el desarrollo de los servicios públicos, los equipamientos y los sistemas de transporte y movilidad.

• Articular las políticas sectoriales de vivienda, agua potable y saneamiento básico y transporte urbano, a través de programas integrales en temas estratégicos para la nación y los municipios

• Coordinar las políticas nacionales y locales para el desarrollo de Macroproyectos que generen suelo para VIS y proyectos estratégicos para el desarrollo urbano (renovación urbana y grandes equipamientos).

• Fortalecer a las administraciones locales en la planificación del territorio, en la provisión costo-eficiente de infraestructura y servicios públicos y en la financiación y gestión del desarrollo urbano.

A continuación se presenta el esquema de la estrategia de *Ciudades amables* (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**11), compuesta por las políticas específicas para desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte, algunos lineamientos de política para lograr una articulación adecuada de estas políticas y tres programas integrales transversales –Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios, Macroproyectos Urbanos y Renovación y redensificación urbana–, que permitirán al Estado durante los próximos cuatro años, armonizar en sus diferentes niveles, acciones y recursos para afrontar los principales problemas de nuestras ciudades.

FIGURA 3.12

Estrategia de ciudades amables

3.5.1 Desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles

Situación actual y objetivos

Además de coberturas incompletas de servicios públicos y problemas de movilidad, las ciudades colombianas presentan, en menor o mayor proporción, dificultades relacionadas con:

• Presencia de asentamientos precarios. Se estima que 1,3 millones de hogares urbanos del país, (16% del total) viven en condiciones de precariedad habitacional, ocupando especialmente zonas de alto riesgo o de importancia ambiental.

• Déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público[70]: el cual se refleja en un indicador promedio (4 m^2 por persona) inferior al estándar mínimo internacional (10 m^2 por persona).

• Escasez de suelo urbano: asociado a procesos de expansión no planificada (especialmente en las zonas suburbanas) y deterioro y despoblamiento de las zonas interiores.

• Debilidad institucional: la cual se refleja en la falta de gobernabilidad en la planificación y control del territorio y en el bajo desarrollo a nivel municipal de los POT y de sus principales instrumentos de gestión y financiación.

En la primera administración del presidente Uribe se avanzó en la definición de un modelo de desarrollo urbano denominado Ciudades Compactas (Documento Conpes 3305 de 2004), mediante el cual se espera promover la reutilización más eficiente de las zonas construidas, consolidar una estructura urbana más funcional, con mayores densidades y con una distribución de actividades que favorezca el uso de sistemas alternativos de transporte y eviten largos desplazamientos intraurbanos, así como el uso más racional del suelo de expansión.

Conforme a lo anterior, los objetivos de la presente política se orientarán principalmente a: 1. Consolidar un modelo de ciudad compacta, eficiente y sostenible.

2. Desarrollar programas integrales que permitan la articulación de las políticas sectoriales de la nación en los municipios y su coordinación con las políticas locales.

3. Incrementar la oferta de suelo para el desarrollo de programas Ciudades Compactas y Sostenibles.

4. Fortalecer institucionalmente a las administraciones locales para el desempeño de la función pública del urbanismo y al sector privado como principal agente del mercado inmobiliario.

5. Racionalizar el marco normativo del ordenamiento territorial, y

6. Garantizar la organización armónica y eficiente de las grandes aglomeraciones urbanas y la articulación del desarrollo urbano con el territorio regional.

De igual forma, la gestión del desarrollo urbano permitirá mejorar la toma de decisiones en las cuales se involucre el crecimiento económico, la equidad social y la dimensión ambiental, sin desconocer las características propias de cada territorio con su biodiversidad, su población, su cultura y su potencial de desarrollo. La incorporación de estos elementos como soporte para el ordenamiento territorial y el manejo del riesgo, se constituyen en temas prioritarios, que engloban todas las estrategias presentadas a continuación.

Componentes y estrategias

Para el logro de los objetivos propuestos, se definieron tres estrategias de política para mejorar la gestión del suelo, las cuales se describen continuación, y tres programas integrales que se desarrollan al final del capítulo de Ciudades Amables.

• Optimización de instrumentos de gestión, financiación y control de la Ley 388 de 1997

Con el propósito de asegurar trámites y tiempos adecuados para la formulación y ejecución de proyectos y la aplicación de los instrumentos y mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997, se proponen los siguientes ajustes:

Política de valoraciones inmobiliarias, anuncio de proyectos y desarrollo prioritario. Para la adecuada aplicación de los instrumentos de gestión del suelo contenidos en la Ley 388 de 1997 y la corrección de algunas de las imperfecciones en el mercado inmobiliario relacionadas con los precios de los suelos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín

70 Para efectos de cuantificación del indicador de espacio público, se excluyen las vías, andenes y las zonas de reserva forestal.

Codazzi, definirán un marco de política sobre valoración del suelo y de edificaciones.

Adicionalmente, y con el propósito de viabilizar la ejecución adecuada de los instrumentos de gestión del suelo, es necesario reglamentar las figuras de "anuncio de proyecto" y de "declaratoria y construcción de desarrollos prioritarios", definiendo los siguientes aspectos: 1. Mecanismos para determinar los valores de referencia, tanto en suelo urbanizado como de expansión.

2. Vigencia del anuncio de proyecto.

3. Entidad o entidades competentes para realizarlo.

4. Acciones urbanísticas que pueden aplicar estas figuras, y

5. Características específicas y responsabilidades de los entes territoriales y de la Nación, cuando se trate del anuncio de macroproyectos urbanos para obras de utilidad pública o de declaratorias de desarrollo prioritario.

Planes parciales y reajuste de terrenos. El Gobierno Nacional impulsará la aplicación de la reglamentación existente sobre planes parciales, unidades de actuación urbanística, reparto equitativo de cargas y beneficios y reajuste de terrenos a través de asistencia técnica a las ciudades en la implementación de estos instrumentos y el apoyo técnico al desarrollo de proyectos piloto de especial interés para la Nación. En particular, se ajustarán los procedimientos para la aprobación de los planes parciales y el alcance de las cargas imputables a los desarrollos urbanísticos.

Participación en plusvalía y derechos de construcción. Para una adecuada implementación de la participación en plusvalía, se debe ajustar la reglamentación vigente para solucionar problemas relacionados con los métodos de avalúos y valores de referencia utilizados, la determinación de hechos generadores y los procedimientos de cálculo y liquidación previstos por la ley. De igual forma, se debe reglamentar la figura de transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo, establecida por la Ley 388 de 1997.

Racionalización y estandarización de tributos locales y trámites. El Gobierno Nacional establecerá lineamientos para estandarizar a nivel nacional la estructura y rangos de las tarifas de impuestos directos e indirectos y las tasas, multas, contribuciones y participaciones, que inciden directa o indirectamente sobre la actividad urbanística y de construcción, con especial atención a la tasa máxima del impuesto predial aplicable a los predios urbanizables y no urbanizados. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de procedimientos que conduzcan a disminuir y regular los tiempos y los costos de transacción asociados a la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y al desarrollo de actividades urbanísticas y de construcción, reduciendo la discrecionalidad y el cambio permanente de normas.

Fortalecimiento de los instrumentos de control urbano. El Gobierno Nacional desarrollará lineamientos de política e implementará instrumentos legales con el fin de mejorar y unificar la gestión local de municipios y distritos en esta materia, y de manera articulada con su respectiva región. Así mismo, se revisará y ajustará dentro del marco reglamentario vigente lo concerniente a las actuaciones de los curadores urbanos en materia de control urbano.

Fortalecimiento del sistema de planeación local y regional. El ordenamiento territorial debe complementar la planeación socio-económica del municipio, que se concreta en los Planes de Desarrollo Municipal. Para esto, los municipios, con la asistencia técnica del MAVDT, de las corporaciones autónomas regionales y del DNP, deben identificar y adoptar mecanismos eficientes de articulación entre el Programa de Ejecución de los POT, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Presupuesto por Resultados, y de estos con planes de mayor y menor escala (departamentales, ambientales regionales, metropolitanos y comunales, entre otros).

En los temas de ordenamiento territorial el MAVDT fortalecerá el Programa de asistencia técnica que se viene adelantando[71], de tal forma que permita a 300 municipios contar con expedientes municipales implementados, por constituir este un instrumento adecuado para el seguimiento y evaluación de los POT y un soporte técnico para la concertación de los aspectos ambientales en procesos de revisión y ajuste. En este proceso se debe prestar especial atención a la incorporación de las estructuras ecológicas regionales y locales, los elementos de la biodiversidad y la oferta de recursos naturales.

En adición a lo anterior, para fortalecer la planificación regional, el MAVDT ajustará la regulación nacional para:

1. Permitir y facilitar la intervención directa de la Nación en macroproyectos en temas estratégicos para las regiones.

2. Promover y articular la armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios.

3. Definir incentivos y estímulos para apoyar los procesos de integración regional.

4. Apoyar el funcionamiento de las áreas metropolitanas que se encuentran actualmente constituidas y estudiar formas institucionales para consolidar este tipo de procesos, y

5. Garantizar que el territorio rural se convierta en un componente estratégico para el desarrollo integral de las regiones, promoviendo el equilibrio en la distribución e intensidad de las formas de uso urbano y rural, con el fin de controlar y equilibrar la tendencia a la ocupación suburbana del suelo rural.

Estándares urbanísticos para el ordenamiento territorial. El Gobierno Nacional, a través del MAVDT hará una compilación y homologación de los elementos componentes y los procedimientos de los programas y proyectos de ordenamiento territorial y de los conceptos que sustentan las reglamentaciones expedidas relacionadas con el desarrollo urbano, con el fin de tener un solo cuerpo normativo de estándares urbanísticos, que permita optimizar las diferentes actuaciones públicas y privadas en los municipios. Del mismo modo el MAVDT, en conjunto con las CAR, compatibilizará las normas nacionales y locales en términos ambientales, de riesgo por desastres naturales, minería e infraestructura nacional, con el fin de lograr una aplicación coordinada y coherente de estas normas en los municipios.

• Redensificación, Renovación urbana y Espacio Público.

Redensificación y Renovación urbana. Con el fin de controlar la expansión urbana, reducir el consumo de suelo y apoyar la consolidación de estructuras urbanas que disminuyan los viajes intraurbanos y permitan un acceso fácil de los ciudadanos a bienes y servicios, se fomentarán acciones de renovación y redensificación de zonas estratégicas de las ciudades, que permitan la localización de nuevas actividades, con mayor intensidad en lugares con provisión y ordenamiento adecuado del espacio público, servicios públicos domiciliarios y transporte urbano, asegurando la conservación del patrimonio arquitectónico, cultural y ambiental existente.

El Gobierno Nacional continuará con las acciones de asistencia técnica a las ciudades en la formulación y puesta en marcha de programas y proyectos estratégicos de renovación urbana, haciendo énfasis en los macroproyectos urbanos asociados al desarrollo y consolidación de los sistemas de transporte y movilidad. Así mismo, mantendrá las exenciones tributarias o creará incentivos directos a través del MAVDT para impulsar actuaciones urbanas integrales de renovación o redensificación urbana.

De otra parte, el MAVDT brindará asistencia técnica a 10 ciudades, financiará actividades de preinversión en 5 proyectos y fomentará, en conjunto con Findeter la utilización de las líneas de crédito de esta entidad destinadas a inversión, así como el uso de mecanismos de gestión asociada público-privada para el desarrollo de proyectos y la consecución de apoyos de la cooperación internacional para la formulación y puesta en marcha de los programas (anexo metas).

Espacio público. El MAVDT definirá el alcance, características y mecanismos de implementación de una política nacional para el espacio público, que permita orientar los programas de apoyo y gestión en los municipios a:

[71] Este Programa atenderá prioritariamente municipios que integran áreas estratégicas por sus condiciones ambientales, de desarrollo urbano y/o rural, sus relaciones funcionales, entre otras, con problemáticas que requieren asesoría técnica para su adecuada solución y para lo cual los municipios deberán revisar y ajustar sus POT en el marco de procesos de armonización.

1. Mejorar los estándares cuantitativos y cualitativos actuales.

2. Generar redes de movilidad accesibles y continuas para personas con discapacidad.

3. Incorporar los principales atributos ambientales, y

4. Devolver su carácter de bien colectivo y de uso común.

De acuerdo con los lineamientos de la política de espacio público adoptada, se definirán programas de asistencia técnica para la formulación de planes y proyectos de espacio público en las ciudades, vinculando dichos procesos en las respectivas revisiones de POT, propendiendo porque los municipios y distritos garanticen que los nuevos desarrollos urbanísticos incorporen el espacio público necesario para cumplir con las metas planteadas en la Visión 2019. Se desarrollarán también programas para el fortalecimiento de las administraciones locales en la gestión, administración y saneamiento jurídico del espacio público y para que este cumpla con las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad.

El MAVDT financiará la preinversión y/o inversión de por lo menos cinco proyectos de espacio público (anexo metas), especialmente aquellos ligados a vivienda de interés social en Programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Renovación Urbana, y promoverá esquemas de financiación y de fomento que garanticen la participación privada.

• Información para el desarrollo territorial.

Modernización de Catastro y registro. Con el propósito de consolidar el mercado de tierras en Colombia y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, el Gobierno Nacional a través del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) continuará con la estrategia para la modernización de los sistemas de catastro y de registro, la cual permitirá actualizar en tiempo real cada una de las transacciones del mercado inmobiliario en el país. Para el 2010 más de 700 municipios del País tendrán totalmente compatibilizada la información de catastro y registro, y en las diez ciudades principales estará operando la interrelación permanente en línea.

De igual forma, durante el cuatrienio se mantendrán los niveles de actualización urbana por encima del 90% y para el 2010 la zona rural alcanzará niveles de actualización superiores a 70% (anexo metas). Para este propósito el proceso de actualización catastral deberá realizarse en todos los municipios del país por lo menos cada 5 años, para lo cual, el IGAC y los Catastros descentralizados deben implementar sistemas modernos de captura de información, utilizando Dispositivos Móviles de Captura[72], o una tecnología equivalente o compatible, que permita agilizar y disminuir los costos de los procesos de actualización catastral.

Cartografía digital. El IGAC fortalecerá la producción de la cartografía básica digital y la actualización de la existente, mediante el uso de imágenes de sensores remotos. De igual forma, se apoyará la actualización de la cartografía 1:25.000 de las zonas con mayor dinámica poblacional y mantendrá en 100% la actualización del país a escala 1:100.000.

Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales. Con el objetivo de fortalecer la producción de información geoespacial en las diferentes entidades del Estado y promover su intercambio, acceso y uso, el IGAC coordinará e impulsará el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), logrando que el país cuente con información geográfica armonizada y estandarizada. Esta estrategia se desarrolla en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos y el desarrollo de otras políticas como COINFO y el programa de Agenda de Conectividad.

Consolidación de bancos y observatorios inmobiliarios. Como una estrategia para lograr mayor transparencia en el mercado del suelo y facilitar la aplicación de los instrumentos de gestión, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial continuará apoyando la creación y puesta en marcha de los Banco Inmobiliarios. Para lograrlo, desarrollará guías metodológicas para su implementación y administración, un plan de asistencia técnica para los nuevos municipios que desarrollen la estrategia y un plan de seguimiento y acompañamiento para las instituciones y procesos existentes. Como complemento, se apoyará la creación de instrumentos y mecanismos que permitan tener mejor información pública sobre la evolución y características de los mercados del suelo en el país, tales como los Observatorios Inmobiliarios y el Programa de Interrelación Catastro y Registro.

3.5.2 Vivienda: soluciones al alcance de todos

Situación actual y objetivos

La vivienda como servicio de alojamiento es considerada un bien meritorio, esto es, un bien socialmente deseable para todos, y por ello la Constitución Política del país establece el derecho a la vivienda digna y define que es función del Estado garantizar condiciones adecuadas para hacer efectivo dicho derecho. De acuerdo con el Censo de 2005, el acervo de viviendas urbanas en Colombia asciende a 7,8 millones de unidades., durante el período intercensal 1985-2005 se construyeron cerca de 3,9 millones de viviendas (194.000 por año). Estas viviendas incluyen, además de la oferta formal, procesos de ocupación informal, los cuales han tenido una alta incidencia en el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Se estima que para 2005 el 31,3% de los hogares urbanos presentan algún tipo de déficit de vivienda. El déficit cuantitativo, compuesto por la diferencia entre el número de hogares y el stock de vivienda habitables, afecta al 20,6% del total de hogares. El restante 10,7% de hogares con déficit, presentan carencias de tipo cualitativo, relacionadas principalmente con ausencia de servicios públicos y hacinamiento.

La evolución reciente de la política de vivienda se caracterizó por los cambios y ajustes institucionales y operativos[73], de los cuales se resaltan los siguientes resultados:

1. Mejor focalización a los hogares de bajos ingresos.

2. Mayor cobertura del subsidio familiar de vivienda.

3. Mayor eficiencia y menor costo administrativo por subsidio.

4. Mayor transparencia en la administración tercerizada del programa de Subsidio Familiar de Vivienda, y

5. Mayor atención a la población vulnerable. De igual forma, mediante la firma de convenios con el Sector Financiero y Solidario se logró revertir la tendencia negativa del financiamiento de vivienda de interés social, implementando instrumentos importantes como la garantía del FNG, la línea de redescuento de Findeter y la cobertura de inflación de Fogafín.

No obstante estos avances institucionales y sectoriales[74], los cuales tuvieron una incidencia importante en el desempeño positivo del sector, la vivienda de interés social presenta algunas restricciones relacionadas con:

1. Bajo nivel de oferta formal: la tasa de construcción de vivienda formal en Colombia es muy inferior al nivel que requiere el país para cubrir el incremento de hogares y el déficit de vivienda. Entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan:

1. Escasez de suelo urbanizable.

2. Rigidez de algunas normas urbanísticas locales.

3. Dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión, y

4. Dificultad de los constructores para obtener financiación.

2. Asentamientos precarios: además de ser un problema que involucra variables de desarrollo urbano (vías, servicios públicos, riesgo, etc.), la presencia de asentamientos precarios en las ciudades representa un reto importante para la política de vivienda de interés social.

3. Baja intermediación del sistema de financiación de vivienda: actualmente los desembolsos anuales del sector hipotecario representan entre 20% y 25% del valor total de las viviendas construidas por año. Entre los factores que inciden en este problema se encuentran:

72 Tecnología aplicada por el Dane en el Censo General 2005.

73 Liquidación del Inurbe (Decreto 554 de 2003) y creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 216 de 2003) y del Fondo Nacional de Vivienda (Decreto 555 de 2003).

74 El diagnóstico completo de vivienda se encuentra en la bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

1. No existe un esquema de financiación para hogares vinculados a la economía informal (70% de la demanda de VIS).

2. Persiste algún tipo de aversión de los hogares por adquirir nuevos créditos hipotecarios.

3. Las tasas de interés reguladas en este mercado, no permite que las instituciones financieras, y en especial los BECH, puedan ajustarse de forma flexible a las condiciones de mercado y prefieran incrementar su cartera en otro tipo de créditos.

4. Estructura institucional: no obstante el avance que se ha logrado con la reforma institucional del sector durante los últimos años, es importante continuar desarrollando sistemas de información adecuados, trámites más eficientes y sistemas de calidad y de protección al consumidor de vivienda.

5. Desequilibrios regionales en asignación de SFV y recursos de financiación de vivienda: no obstante el Gobierno Nacional tiene metodologías adecuadas y eficientes para la distribución regional de SFV urbanos y rurales destinados a hogares vinculados con la economía informal (Decretos 975 de 2004 y 973 de 2005), en el esquema de las Cajas de Compensación Familiar y los recursos del sistema financiero para vivienda de interés social, son evidentes los desequilibrios de carácter regional concentrando los recursos en Bogotá, Cali y Medellín.

• Objetivos

Para lograr ciudades más amables, la Política de Vivienda debe definir estrategias para el cumplimiento de las metas de largo plazo relacionadas con:

1. Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes.

2. Incrementar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda, y

3. Consolidar un sector edificador eficiente y competitivo. Para lo anterior, los objetivos específicos de la política de vivienda para el período 2006-2010 son:

• Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda.

• Optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma tal que se logre ampliar la cobertura de la Política de Vivienda.

• Lograr un aumento importante de la tasa de construcción de vivienda, especialmente VIS, para frenar la conformación de asentamientos precarios y el incremento del déficit de vivienda.

• Fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la financiación de vivienda.

• Fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social.

Componentes y estrategias.

Para lograr los objetivos y las metas en vivienda en este capítulo se presentan siete estrategias complementarias con las definidas en desarrollo urbano y con los tres programas integrales descritos al final del presente documento, especialmente en temas relacionados con generación de suelo para VIS y mejoramiento integral de asentamientos precarios.

Mercado de vivienda, esquemas segmentados para oferta y demanda

La demanda de vivienda de interés social está segmentada. De un lado se tienen los hogares vinculados a la economía formal –asalariados– quienes están afiliados y aplican a los subsidios de las cajas de compensación familiar y, de otro, a los hogares vinculados al mercado de trabajo informal –independientes–, los cuales en materia de SFV deben ser atendidos por el Gobierno Nacional. A su vez, al interior de cada uno de estos grupos de hogares es necesario conformar segmentos por niveles de ingreso, para de esta forma definir estrategias específicas.

Conforme a lo anterior, el Cuadro 3.17 presenta la composición de los esquemas de financiación de vivienda, y la proyección de nuevos hogares para el período 2007-2010, de acuerdo al nivel de ingreso y la vinculación al mercado laboral de estos hogares. Como se observa, los esquemas con mayores dificultades son los que deben atender a los hogares vinculados a la economía informal con ingresos inferiores a 2 smlm dado que, de un lado no existen instrumentos de carácter asistencial para hogares que no tienen posibilidades de adquirir una vivienda y, de otro, no se tiene un esquema de ahorro adecuado y de financiación que ofrezca el volumen de microcréditos necesarios para atender la demanda anual de este segmento. Como se anotó anteriormente, el fortalecimiento de estos instrumentos es uno de los principales objetivos de la presente política.

CUADRO 3.17

Esquemas de financiación por segmentos de la demanda, 2007 - 2010

Segmento por ingresos	No. Hog. nuevos (miles)	%	Ahorro			Subsidio		Tipo financiación			Otros instrum.	
			10-20%	20-30%	30-40%	Nación	Local	Micro-crédito	Crédito LP	Estado actual	Arriendo	BM y/o autoconst.
Total Hogares	**910**	**100%**										
Hogares VIS	**552**	**61%**										
~~**Informal.**~~	**420**	**46%**										
Informal 0-1	**114**	**12%**										
Asistencial	42	5%								No existe	•	•
Doble SFV	72	8%	•			•	•			Muy limitado		•
Informal 1-2	**157**	**17%**										
SFV Nacional	90	10%	•			•		•		No existe		
SFV local	67	7%	•				•	•		No existe		
Informal >2	**150**	**16%**		•					•	Muy limitado		
~~**Formal***~~	**132**	**15%**										
Formal 1-2	52	6%	•			•			•	Limitado		
Fomal >2	80	9%			•	•			•	Existe		
Hogares No VIS	**358**	**39%**										
Menor a 8	157	17%			•				•	Existe		
Mayor a 8	138	15%			•				•	Existe		

* Las cajas de compensación atienden con subsidios de vivienda a hogares afiliados con ingresos inferiores a 4 SMLM, priorizando la atención en aquellos con ingresos inferiores a 2 smlmv.

Los hogares informales con ingresos superiores a 2 SMLM y los formales entre 1-2 smlm tienen actualmente un acceso limitado al esquema de financiación vigente bajo la Ley 546 de 1999. Finalmente, los hogares formales con ingresos superiores a 2 smlm y los hogares sin VIS, pueden acceder más fácilmente al sistema de financiación hipotecaria existente en el país, aunque la confianza sobre el mismo debe fortalecerse.

• Financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos.

Ajustes al esquema de ahorro programado y crédito. Con el fin de vincular a los hogares de bajos ingresos a la banca formal, dinamizando el mercado hipotecario VIS, la estrategia de la presente política consiste en implementar la figura de "Ahorro Programado, con Evaluación Crediticia Previa". De esta forma, si el hogar cumple con las condiciones previas definidas, el banco informa el monto que garantiza prestar según la evaluación de ingresos y gastos, sujeto al cumplimiento de un programa de ahorro específico que tenga en cuenta la frecuencia de flujos de ingresos del hogar. El esquema debe ser diferencial en tiempos de ahorro y valores de depósitos, de acuerdo al nivel de ingresos del hogar y su vinculación laboral (formal o informal), favoreciendo el acceso a subsidio a los hogares que cumplan con el compromiso de ahorro y obtengan el crédito complementario.

Adicionalmente, las cuentas de ahorro programado deberán ofrecer rendimientos reales y el Gobierno Nacional, además de impulsar este instrumento a través del Banco Agrario y del Fondo Nacional de Ahorro, definirá incentivos para que la banca hipotecaria ofrezca este producto en las condiciones señaladas.

Sistema de información y de regulación especializados. Con el objetivo de incentivar la oferta de financiación para estos hogares, se propone desarrollar e implementar un sistema de información alternativo que permita recopilar información sobre operaciones financieras (i.e compra de electrodomésticos a plazos) y puntualidad en los pagos que realizan estos hogares. Para ello se debe recopilar información proveniente de las empresas de servicios públicos, colegios, empresas comerciales, entre otros. Con base en lo anterior, revisará el marco de regulación que se aplica a este tipo de operaciones, para que este no límite su desarrollo y viabilidad en el largo plazo.

Incentivos para las entidades financieras y creación de nuevos operadores privados. En general las entidades financieras tradicionales que otorgan créditos para vivienda desconocen el segmento de los hogares vinculados a la economía informal y carecen de experiencia para evaluar el riesgo crediticio de este tipo de población. En virtud

de lo anterior, se debe promover el uso de la garantía VIS, del Fondo Nacional de Garantías para este segmento, definir un instrumento para que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales puedan subsidiar los costos de originación y administración y fortalecer a las entidades existentes (ONG, cooperativas, etc.) de forma tal que logren ampliar su cobertura[75]. Así mismo, se podrán crear nuevos operadores privados (financieros o no financieros) que se especialicen en la originación y administración de créditos de vivienda para hogares vinculados a la economía informal.

• Programa de Subsidio Familiar de Vivienda

Teniendo en cuenta la segmentación de la demanda descrita en el cuadro y con el fin de optimizar el acceso de todos los hogares a la política VIS, se fortalecerá el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda existente, incorporando los siguientes ajustes:

Distribución de recursos. Conforme a lo establecido por la Ley 546 de 1999, el MAVDT, ajustará los criterios de distribución de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda urbano y rural (entre programas y a nivel regional), con base en la información del módulo de vivienda del Censo General 2005, tomando en consideración las características de la demanda de vivienda y del déficit habitacional.

Definición de Vivienda de Interés Social. En virtud del artículo 91 de la Ley 388 de 1997[76], el valor máximo de la vivienda de interés social será de 135 smlmv. De igual forma, y con el propósito de incorporar principios que incentiven mayor competencia y flexibilización en el mercado VIS, no se definirán tipos de vivienda. No obstante y para efectos de focalizar algunos componentes de la política, se definirá un tope indicativo de 70 smlmv para la vivienda de interés social prioritaria (VIP), figura 3.14, el cual será aplicable a las viviendas adquiridas con recursos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno Nacional.

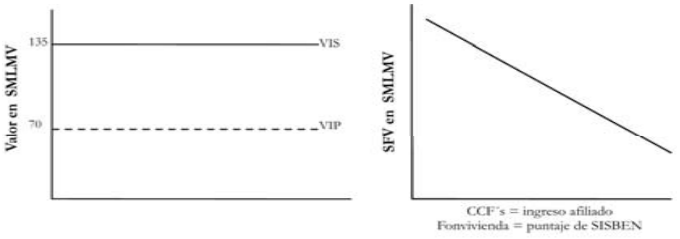
Ajuste diferencial de los SFV. Conforme a la segmentación de la demanda por su vinculación al mercado laboral y nivel de ingresos, el programa de Subsidio Familiar de Vivienda implementará las siguientes estrategias:

1. Para los hogares vinculados a la economía informal el monto del SFV, se definirá en función inversa a su puntaje Sisbén (figura 3.14), y

2. Para el esquema que atiende a los hogares vinculados a la economía formal (asalariados), los montos de subsidio se definirán en función inversa del nivel de ingreso del afiliado. Con base en los anteriores criterios, el Gobierno Nacional definirá la pendiente de la curva para calcular los montos de los subsidios. En adición, se fortalecerán los esquemas que combinen subsidios nacionales y locales, compatibilizando los montos unitarios de subsidio.

FIGURA 3.13

Tope para VIS y esquema para montos de SFV



Esquema para hogares vulnerables: desplazados y en extrema pobreza. Los hogares de más bajos ingresos serán vinculados a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema (Conpes Social 102 de 2006), mediante la implementación y financiamiento de soluciones acordes para este segmento de la población como el arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento. Conforme a lo anterior, el MAVDT y los demás ejecutores de la política de vivienda, tendrán en cuenta la población objetivo de la Red en el momento de distribuir y asignar los recursos destinados a los tipos de soluciones señaladas anteriormente. Así mismo, se promoverá una mayor participación de los municipios y departamentos en la atención de la población desplazada, mediante la asignación de subsidios y/o el acompañamiento en la ejecución de los recursos del Gobierno Nacional.

Fortalecimiento del subsidio para el mejoramiento de vivienda. Esta modalidad de subsidio financiará acciones para superar las carencias definidas en el Decreto 3702 de 2006, priorizando la atención de hogares vinculados a programas de Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios, que requieran reforzamiento estructural y saneamiento básico. Para esto, el Gobierno Nacional ajustará las normas pertinentes para disminuir los trámites y costos asociados a la formulación de los programas de mejoramiento de vivienda y presentará a la Comisión Nacional de Sismorresistencia esquemas de reforzamiento estructural acordes con las características de estos asentamientos.

Ajustes institucionales y operativos al Programa. El avance logrado con la reforma institucional del sector durante los últimos años, se debe consolidar mediante las siguientes acciones:

1. Implementar el sistema de información del subsidio familiar de vivienda, que permita agilizar procesos, trámites y flujos de información entre entidades y hacer un adecuado seguimiento al ciclo de ejecución física y presupuestal del SFV.

2. Ajustar el esquema, los procedimientos y las tarifas de la supervisión e interventoría de los proyectos VIS financiados con SFV.

3. Separar las actividades administrativas del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y del Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) con el fin de fortalecer la ejecución del programa de SFV y de la Política de Vivienda.

4. Fortalecer la descentralización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana del Gobierno Nacional en el operador especializado.

5. Implementar un régimen de sanciones específico para el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda.

• Financiación de vivienda.

Incentivos para créditos de largo plazo en UVR y pesos. La evidencia internacional sugiere que para incentivar la cartera hipotecaria de largo plazo (en pesos y/o UVR) se deben garantizar tasas de interés bajas y estables. Para esto, se debe mantener la exención tributaria a los títulos hipotecarios, compensando la baja rentabilidad que deben tener estos títulos frente a otros títulos del mercado de capitales, y definir un instrumento de garantía o cobertura que permitan mantener tasas de captación estables en el tiempo y aisladas de las fluctuaciones del mercado de capitales y de las disminuciones de las tasas de interés remuneratorias de vivienda. Para lo anterior se podrá reorientar el funcionamiento del FRECH que administra el Banco de la República.

Revisión de topes a las tasas de interés. La principal restricción del actual sistema de financiamiento de vivienda es la existencia de topes a las tasas de interés. A pesar de que se han identificado alternativas que permitan superar esta situación, como el cobro de comisiones para operaciones de bajo monto destinadas a hogares de bajos ingresos vinculados a la economía informal, estas no han sido reglamentadas por temor a que se consideren parte de la tasa de interés. De esta forma, la única solución efectiva es permitir que las tasas de interés remuneren íntegramente todas las actividades de los oferentes de crédito, definiendo para los hogares de bajos ingresos instrumentos de garantía y financieros para disminuir el costo asociado y/o facilitar el acceso de estos hogares al sistema financiero.

Agilización de trámites y precisar alcances de las instancias judiciales. En la actualidad el marco jurídico que regula el crédito hipo-

---

75 Estos instrumentos se podrán aplicar también a las operaciones de Leasing Habitacional para hogares objeto de la política de Vivienda de Interés Social.

76 "Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda".

tecario no es suficientemente claro sobre los derechos de los deudores y de los acreedores. De otra parte, existe cierta ambivalencia en los fallos de los jueces sobre la liquidación de los créditos y la protección de la garantía, que han originado incertidumbre en la operación del sistema de financiación hipotecario. Frente a esta situación se debe:

1. Desarrollar mecanismos de restitución de la garantía con mínima intervención judicial, que permita la descongestión de los juzgados.

2. Reglamentar que las liquidaciones sean realizadas por la entidad de control (Superintendecia Financiera), y

3. Simplificar los trámites para la práctica del secuestro y la entrega de bienes.

• Fortalecimiento de la oferta de vivienda.

Implementación de los Bancos de Materiales. Se consolidará el Banco de Materiales Nacional que funcionará a través de uno o varios operadores, los cuales deben proporcionar al mercado de vivienda de interés social mayor información y competencia sobre los principales insumos, permitiendo que los precios de las soluciones habitacionales sean más favorables para los hogares de bajos ingresos. Para tal fin, a través de los operadores se publicarán los requerimientos de los materiales de los proyectos, para que los proveedores de estos propongan ofertas que concursen por bajos costos y calidad, obteniéndose así un descuento en el valor de los materiales, el cual se constituye en parte del subsidio familiar de vivienda, asignado con los recursos de todas las bolsas presupuestales establecidas en la normatividad vigente, o cualquiera que la modifique. El gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para que los operadores ejecuten las asignaciones de los proveedores de manera transparente, contribuyendo a la libre competencia de mercado y a la estabilidad de los precios y medidas.

Incentivos para los oferentes VIS. Al igual que la demanda, la oferta de vivienda se encuentra segmentada. De un lado, están las medianas y grandes firmas constructoras que desarrollan proyectos de vivienda especialmente para hogares vinculados a la economía formal y de ingresos medios y altos, las cuales tienen acceso a financiación, de otro lado, se encuentran los pequeños constructores, ONG, Organizaciones Populares de Vivienda y entidades territoriales, los cuales conocen y atienden la demanda proveniente de los hogares vinculados a la economía informal, pero que presentan restricciones para acceder a fuentes de financiamiento que les permita desarrollar proyectos VIS, de forma más eficiente.

Conforme a lo anterior, y con el propósito de agilizar los procesos constructivos de las viviendas de interés social, es necesario fomentar el acceso al crédito a este último grupo de oferentes, a través de Findeter y de la banca hipotecaria, articulando el proceso de elegibilidad con la línea de financiamiento a constructores VIS, (anexo metas). Para lo anterior, el MAVDT se encargará de realizar un estudio caracterizando las firmas que intervienen en este mercado de vivienda y podrá definir instrumentos que disminuyan el riesgo crediticio (sistemas de información, garantías, seguros, etc). De igual forma, con el apoyo de Findeter y Fonade[77], se buscarán los mecanismos para ampliar el conocimiento de las entidades financieras, sobre el comportamiento y características de este segmento de la oferta y se revisará el marco legal de supervisión y control por parte del Estado sobre estas entidades.

Gestión para la calidad de vivienda. Con el objeto de promover viviendas de óptima calidad, se implementarán estrategias con relación a los siguientes aspectos:

1. Difusión de las normas técnicas sobre calidad que rigen la actividad de la construcción (NSR 98) y expedición de normas técnicas nacionales que regulen las acciones de mejoramiento o rehabilitación de asentamientos precarios.

2. Definición de estándares urbanísticos y arquitectónicos para VIS, acorde con las características culturales, topográficas y climáticas de las regiones.

3. Creación de la póliza de garantía para VIS, exigiendo a los constructores una duración legal mínima que garantice la solución de problemas de calidad de la vivienda.

4. Promoción de campañas de educación al consumidor de vivienda, para que este exija calidad de las nuevas viviendas adquiridas.

5. Mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios en gestión de proyectos VIS, a través de asistencia técnica efectiva.

Acciones integrales para una vivienda digna. Una solución de vivienda debe ser vista en una dimensión integral que vincule aspectos de beneficio a todo el núcleo familiar, como son la provisión de jardines sociales, hogares comunitarios de bienestar y apoyo en acciones relacionadas con prevención de la violencia intrafamiliar y solución de conflictos, salud sexual y reproductiva, alimentación y nutrición, acceso a servicios de salud y educación. Para ello el MAVDT, propiciará el desarrollo de acuerdos interinstitucionales que permitan vincular acciones focalizadas y articuladas que conlleven al desarrollo humano integral y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades beneficiadas, empezando con la implementación del programa "Hogares con Bienestar", en conjunto con el ICBF.

Red nacional de información. Se debe continuar con el diseño e implementación de la Red Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Urbano, como un instrumento ágil y transparente que articule las acciones de las instituciones públicas y privadas del sector y mejore la difusión y uso de la información estadística producida por las diferentes entidades.

Normas jurídicas claras y estables. En concordancia con las estrategia de "Racionalización y estandarización de tributos locales y trámites", se realizará una compilación de las diferentes normas que regulen las acciones en vivienda en un estatuto o código único de Desarrollo Territorial y Vivienda, que incluya, entre otros temas, los relacionados con calidad de la vivienda, servicios públicos y equipamientos y normas específicas para la estabilidad jurídica del sector.

• Mercado de arrendamiento de vivienda

Se desarrollarán los programas e incentivos necesarios para formalizar el mercado de arrendamiento y para ampliar el stock de viviendas en alquiler, haciendo especial énfasis en el sector VIS. En particular se debe revisar y ajustar el marco normativo de arrendamientos, acorde con las características del mercado de hogares de bajos ingresos y definir esquemas de arrendamiento con opción de compra, a través del cual el hogar pueda pagar una cuota mixta que cubre una parte del cánon de arrendamiento y un aporte parcial para la compra del inmueble. El Gobierno Nacional estudiará mecanismos para articular este instrumento con el programa de subsidio familiar de vivienda.

Metas para el cuatrienio

En desarrollo de la Política de Vivienda de Interés Social, durante el período 2007-2010 se esperan financiar cerca de 828.000 soluciones Interés Social (anexo metas) mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y habilitación legal de títulos. Las metas individuales de cada una de las entidades vinculadas con la política son las siguientes:

CUADRO 3.18

Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la Política de Vivienda

Millones de pesos de 2006

	Número de soluciones	Monto
1. Subsidios		
Gobierno Nacional-urbano	470.857[1/]	1.203.049[2/]
Gobierno Nacional-rural	53..834	310.208
Cajas de compensación familiar	171.045	1.271.443
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía	29.622	482.168
2. Créditos		
Fondo Nacional de Ahorro	103.075	2.880.862
Total	**828.433**	**6.147.733**

[1/] Incluye 327.000 subsidios para habilitación legal de títulos.

[2/] Este monto no incluye el componente de administración del programa.

[77] Estas entidades se encuentran vinculadas al programa de Subsidio Familiar de Vivienda, mediante los procesos de elegibilidad (Findeter) y supervisión (Fonade).

Es importante destacar que el incremento real de los recursos de las entidades vinculadas a la política de vivienda durante el período 2006-2010, es de aproximadamente 80% con relación al cuatrienio 2002-2006, y de 90% con relación al período 1998-2002.

En complemento con el esfuerzo anterior, se espera que el sector financiero y solidario desembolsen directamente durante el cuatrienio cerca de 200.000 créditos o microcréditos para VIS, (anexo metas), de los cuales aproximadamente 70.000 serán para VIS, financiadas sin subsidio. Así mismo, se ampliará el uso de la Garantía VIS, del FNG, para lograr que por lo menos 50.000 créditos de vivienda usen este instrumento, financiado parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación para viviendas de interés prioritario (VIP).

3.5.3 Agua para la vida.

En la construcción de ciudades amables, el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento básico debe estar articulado con el de la vivienda y con la estrategia general de desarrollo urbano. En este sentido, las políticas sectoriales deben coordinarse en los diferentes niveles de gobierno, desde la regulación de carácter nacional hasta la aplicación de los instrumentos de planeación en el nivel local y regional.

Diagnóstico.

El marco institucional vigente desde la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994, ha generado cambios estructurales positivos en la dinámica del sector, que se han traducido en mayores coberturas nominales, gestión empresarial y participación del sector privado. La cobertura nominal de acueducto asciende a 88.3% y la de alcantarillado a 74.1% en 2005; en las zonas urbanas estas coberturas son de 97.7 y 91.4%, respectivamente. En cuanto al tratamiento de aguas residuales se estima que solo el 10% de estas son tratadas en alguna medida. En el servicio de aseo, se estima que el 81% de las toneladas de residuos sólidos urbanos se disponen en rellenos sanitarios, al estar concentradas en las ciudades de mayor tamaño. Sin embargo, hasta 2005, en el 61% de los municipios del país se practicaba una inadecuada disposición final, proporción que se redujo a 40% luego del establecimiento de 28 rellenos sanitarios regionales que reciben los residuos de 294 municipios, como respuesta a una regulación más exigente expedida por el MAVDT.

El significativo incremento de los recursos asignados al sector desde principios de los noventa refleja dos fenómenos centrales:

1. La profundización del proceso de descentralización del sector con el incremento sustancial de las transferencias a través del sistema general de participaciones, y

2. Las tarifas se convirtieron en una fuente importante de recursos al acercarse a los costos de prestación de los servicios, luego de la aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA en 1996. Este incremento de recursos se ha reforzado con una mayor asignación presupuestal del Gobierno Nacional a través del MAVDT desde el año 2003, que continuará con la asignación de $1 billón por concepto de audiencias públicas para el presente cuatrienio.

Los problemas del sector se resumen en los siguientes puntos, a los que se hace referencia en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010:

• Transformación empresarial incompleta: 676 municipios mantienen la figura excepcional de prestación directa de acueducto y alcantarillado.

• Alta dispersión del sector que se refleja en el desaprovechamiento de economías de escala y atomización de recursos.

• No existe un adecuado balance regional de las diferentes fuentes de recursos disponibles para el sector.

• Deficiencias importantes en la distribución y aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones.

• Deficiencias en la focalización de subsidios a la demanda.

Acceso limitado a crédito.

• Disposición final de residuos sólidos inadecuada en más de la mitad de los municipios del país.

Avances en regulación

En una primera etapa, las metodologías tarifarias expedidas por la CRA entre 1995 y 1997, permitieron acercar las tarifas a los costos de prestación del servicio, lo que permitió recuperar la estabilidad financiera para muchos prestadores y mejorar coberturas y calidad. Una segunda etapa se inició con las metodologías tarifarias de acueducto y alcantarillado expedidas en 2004, que se encuentran en proceso de aplicación y son más exigentes en términos de eficiencia, así como más transparentes en la asignación de costos, lo que facilitará el control sobre la ejecución de inversiones.

En el servicio de aseo, con la expedición de las Resoluciones de la CRA 351 y 352 de diciembre de 2005, se estableció el nuevo marco regulatorio que introduce una determinación del costo por tonelada más transparente e incentiva mayor eficiencia por regionalización y optimización del transporte de residuos. La metodología permite, además, que en caso de aprovechamiento de los residuos, parte del costo de disposición final por tonelada no dispuesta en el relleno sanitario, se destine a cubrir los costos del proceso de transformación de los residuos, sin que la tarifa se pueda incrementar en todo caso por encima del costo asociado a la tecnología de referencia, que es el relleno sanitario.

La Ley 142 de 1994 definió el servicio público domiciliario de aseo. Las Leyes 632 de 2000 y 689 de 2001, eliminaron el término "domiciliario" y le adicionaron las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos originados por estas actividades. Los Decretos 891 y 1713 de 2002 habían distinguido los conceptos de servicio ordinario y servicio especial de aseo; sin embargo, el Consejo de Estado anuló las normas que hacían esta distinción por considerar que la Ley no la preveía. La ampliación del ámbito del servicio para ser cubierto con tarifas y la no distinción entre tipos de servicios, usuarios o residuos según sus características, genera dificultades regulatorias y falta de claridad para la operación de empresas prestadoras.

Estrategia y programas

La estrategia para maximizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico se soporta en dos pilares fundamentales:

1. Impulso de esquemas regionales de prestación de los servicios a través de Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, con el objetivo de aglomerar mercados y lograr una estructura de la industria más compacta, en la que haya un mayor aprovechamiento de economías de escala y una menor atomización de los recursos invertidos.

2. Una mejor distribución de los recursos asignados, principalmente del SGP y la focalización de subsidios.

• Programa Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico.

Los Planes Departamentales serán el mecanismo fundamental de implementación de la estrategia del sector bajo los siguientes principios:

1. Los Departamentos serán la instancia de coordinación con el Gobierno Nacional en la implementación de los Planes, para lo cual deberán fortalecerse a nivel institucional con el apoyo de una gerencia técnica.

2. Se establecerán planes de inversión integrales, con perspectiva regional, a partir de un componente de preinversión cofinanciado por la Nación.

3. Se articularán las diferentes fuentes públicas de recursos: SGP, regalías, aportes de las Corporaciones Autónomas Regionales y el billón de pesos que el Gobierno Nacional asignará durante el cuatrienio. Se considerarán esquemas de capitalización con los recursos aportados por la Nación.

4. Podrán acceder a recursos de cofinanciación de la Nación por conducto de la Ventanilla Unica del MAVDT, los departamentos, distritos y municipios que hagan parte de un Plan Departamental de Agua y Saneamiento.

5. En los casos en que sea necesario, se estructurará una operación de crédito con la banca multilateral y aval de la Nación, que permita optimizar el financiamiento de las inversiones. El crédito quedará en

cabeza del Departamento o de una empresa regional, de acuerdo con el diseño institucional que para cada caso se establezca. Adicionalmente, se articulará el crédito interno subsidiado a través de Findeter, con la continuación del Programa de Tasa Compensada.

6. Se llevará a cabo un manejo transparente de los recursos, a través de un encargo fiduciario, con participación de la Nación y un esquema de rendición de cuentas del Departamento a las entidades de control.

7. Se estructurará la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, desde la instancia departamental creada para tal fin, con el apoyo técnico de la Nación. En las estructuraciones se definirán mercados regionales que permitan aprovechar al máximo las economías de escala y abarquen en lo posible zonas rurales nucleadas, por lo menos con un componente de asistencia técnica de los operadores bajo un "plan padrino".

8. El apoyo de la Nación a los departamentos se llevará cabo de acuerdo con el avance de los compromisos locales para la asignación de recursos y la estructuración de los procesos de modernización empresarial.

9. La propiedad de los aportes y las obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios del sector que se financie con recursos del Gobierno Nacional, entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales, se transferirá a título gratuito a los departamentos beneficiarios.

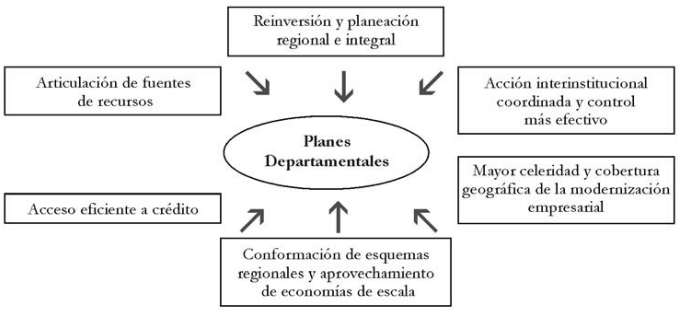
10. En la formulación e implementación de los Planes se articularán las acciones de las diferentes instituciones con incidencia en el sector: MAVDT, DNP, SSPD, CRA, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.

11. Se articularán las políticas y acciones de desarrollo urbano con las de agua potable y saneamiento, en particular en lo que se refiere a mejoramiento integral de barrios, macroproyectos urbanos y generación de suelo para vivienda de interés social.

La implementación de los Planes Departamentales permitirá hacer una efectiva coordinación interinstitucional, acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, aprovechar economías de escala, optimizar el uso de los recursos y ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación (Figura 3.14).

Figura 3.14

Principios de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico



En el servicio de aseo, la prioridad del Gobierno Nacional será el apoyo al cierre de botaderos a cielo abierto y al desarrollo empresarial de rellenos sanitarios regionales para la adecuada disposición final de residuos sólidos (anexo metas). Así mismo, se desarrollarán incentivos ambientales para los municipios receptores de los residuos de otros municipios, que estarán destinados al desarrollo de proyectos sociales en su área de jurisdicción, así como herramientas normativas para eliminar las restricciones al libre acceso a los rellenos sanitarios. Las regulaciones y licencias expedidas por las autoridades ambientales regionales, así como los actos administrativos expedidos por los municipios, deberán ser concordantes con este propósito.

En la implementación de los Planes Departamentales se requerirá el compromiso de los municipios para adelantar los procesos de regionalización y modernización empresarial adecuados a su realidad. Frente a casos de una deficiente prestación de los servicios, incumplimiento de la normatividad y falta de compromiso, la SSPD, actuará dentro de sus competencias para agilizar el proceso de vinculación de los municipios a los Planes Departamentales y la CRA, desarrollará la regulación para ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes, así como la regulación de fusión y escisión, previstas en el marco legal. Así mismo, en el marco de la Mesa Interinstitucional de Agua y Saneamiento, se compartirá información con los demás entes de control para que actúen en el marco de sus competencias. La acción coordinada de los organismos de control es parte integral de la estrategia. El aporte del Gobierno Nacional para la financiación de los Planes Departamentales por $1 billón, se distribuirá entre los departamentos con base en la metodología con criterios de equidad que para el efecto elaborará el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Para la identificación y selección de proyectos se realizarán audiencias públicas de carácter consultivo.

Con el objetivo de financiar programas que ejecute el Viceministerio de Agua y Saneamiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Findeter transferirá anualmente a la Nación el producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con Insfopal, realizadas según la Ley 57 de 1989. Por otra parte, los recursos del Fondo Empresarial de Infraestructura administrado por la SSPD, provenientes de los excedentes aportados por la CRA, deberán dirigirse al financiamiento de los procesos de modernización empresarial, en proyectos resultantes de la toma de posesión por parte de la SSPD. Como mecanismos de recuperación, estabilización y capitalización de las Empresas de Servicios Públicos se podrán constituir Fondos de Capitalización Social Domiciliarios, a través de los cuales se podrán canalizar hacia las empresas de servicios públicos las inversiones efectuadas en aquellos por toda clase de personas incluyendo, entre otros, usuarios, trabajadores de tales empresas, acreedores, inversionistas privados, la Nación y otras entidades públicas.

• Reformas para mejorar la distribución de recursos y subsidios.

Los recursos del SGP, deben distribuirse de forma más consistente con los rezagos de coberturas regionales, con la estructura de usuarios actuales que determina el monto de subsidios a la demanda otorgado a estratos bajos y tener en cuenta el balance con otras fuentes de recursos, como regalías y el esfuerzo tarifario local factible. El mecanismo debe estar acompañado, además, de un esquema de incentivos que premie a los municipios que muestren una mejor gestión sectorial. Así mismo, la distribución debe ser consistente con la política de aglomeración de mercados con esquemas regionales, por lo que los Departamentos deben contar con una participación en la distribución de los recursos, en la medida en que cumplirán la función de coordinadores de la política sectorial en las regiones.

Los recursos del SGP, con destinación para el sector de agua potable y saneamiento básico que se asignen para financiar subsidios a la demanda y/o a la oferta deben ser girados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la cuenta habilitada por el municipio como Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Dichos recursos deben girarse directamente al prestador del servicio, cuando exista un contrato en el que el municipio haya vinculado a un prestador para prestar uno o varios servicios públicos domiciliarios del sector.

En cuanto a los subsidios otorgados en las facturas que pagan los usuarios de estratos bajos, su adecuada focalización es importante para generar el máximo impacto con los recursos disponibles. El porcentaje de subsidio máximo otorgado a los estratos 1 y 2, debe corresponder a un porcentaje del ingreso medio estimado, para asegurar un esfuerzo mínimo factible de las familias, acorde con su capacidad de pago. En cuanto al subsidio a los usuarios de estrato 3, las Comisiones de Regulación son las encargadas de establecer de forma general, en qué casos se otorgan. El Gobierno Nacional impulsará las iniciativas que conduzcan a una adecuada focalización de los subsidios. Estas medi-

das permitirán privilegiar el acceso a los servicios de la población que hoy no cuenta con el mismo, por encima de subsidios que no agotan la capacidad de pago de los usuarios actuales. Así mismo, las medidas introducirán un criterio de equidad interregional, ya que usuarios de estratos bajos en unas regiones están pagando tarifas más altas que en otras regiones como proporción de sus ingresos, por diferencias en los costos de los servicios.

Con el objetivo de aumentar los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución (FSRI), los productores marginales, independientes o para uso particular de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, deberán aportar a este fondo.

• Desarrollos regulatorios

Además de la regulación de estructura consistente con el objetivo de aglomeración de mercados, se requiere introducir de forma más explícita la regulación de la gestión de activos que propenda por una mayor eficiencia en el componente de inversión, dentro de la regulación tarifaria de acueducto y alcantarillado. Este desarrollo deberá darse dentro del proceso de discusión de las bases del nuevo marco tarifario, que se comenzarán a elaborar en 2007. Así mismo, se expedirá la regulación de calidad, descuentos y reparaciones que se viene desarrollando, para ser articulada a la regulación tarifaria.

La dinámica de la asignación del recurso hídrico y la consolidación de operadores en mercados determinados, hace necesario el establecimiento de reglas claras para el funcionamiento de esquemas de abastecimiento de mínimo costo. Las opciones de venta de agua en bloque y de contratos de transporte con reglas de interconexión, deben estar disponibles para promover decisiones de inversión consistentes con criterios de eficiencia asignativa, de forma tal que no se generen excesos de capacidad redundantes, se utilice al máximo la capacidad instalada de producción de agua potable y existan las señales económicas para la adecuada selección de fuentes hídricas cuando existen diferentes alternativas. La regulación en este campo se desarrollará en sus diferentes niveles para ajustarse a estos principios.

En el servicio de aseo, se harán los ajustes normativos necesarios para que exista claridad sobre el ámbito de la regulación tarifaria en los diferentes tipos de servicio, que deberán clasificarse según las características de los residuos, de presentación o tipos de usuarios. Así mismo, se avanzará en la regulación que establezca condiciones claras para el funcionamiento de la competencia en los diferentes componentes del servicio.

De la misma forma, se deberán establecer los criterios para que las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios permitan la facturación conjunta a las prestadores de los servicios de alcantarillado y aseo que lo soliciten y se puedan llevar a cabo contratos de aporte reembolsable entre los prestadores y urbanizadores o constructores para ampliación de cobertura o capacidad para la prestación de los servicios de acueducto o alcantarillado.

Por otra parte, se deberán desarrollar los ajustes normativos necesarios para eximir de la contribución de solidariad de energía eléctrica a la que están obligadas los prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, asociados únicamente en las actividades operativas inherentes a la prestación del servicio público con el objetivo de disminuir los costos de prestación de estos servicios.

En cuanto a los procesos de entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, deben adelantarse bajo los principios del Programa de Modernización Empresarial del MAVDT en todos los casos, articulados en lo posible con los Planes Departamentales de Agua. En este sentido, el ejercicio de las competencias de la SSPD y de la CRA para tomar posesión de empresas, ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes y liquidar empresas, deben ser coordinadas dentro de ese marco. Se harán los ajustes normativos necesarios para que esta coordinación interinstitucional sea ágil y efectiva.

Se desarrollará la normatividad que permita establecer de forma clara la participación de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de los acueductos, articulada a los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA), teniendo en cuenta la complementariedad entre los diferentes instrumentos regulatorios y administrativos de asignación del recurso hídrico y las diversas fuentes de recursos disponibles para este fin. El MAVDT en conjunto con los prestadores de los servicios y las corporaciones autónomas regionales, impulsarán los proyectos de mantenimiento de las cuencas abastecedoras, consistentes con el desarrollo empresarial del sector de agua potable.

En concordancia con la política de articular las fuentes de recursos disponibles para inversión en el sector, se establecerá la destinación de los ingresos por concepto de tasas retributivas de las corporaciones autónomas regionales, para la cofinanciación de los programas de descontaminación hídrica, dentro del marco de los Planes Departamentales.

Para garantizar el acceso a la prestación del servicio, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico imponga una servidumbre de acceso o de interconexión se deberá establecer el mecanismo para que la misma incluya el derecho de acceso al servicio prestado mediante los bienes objeto de la servidumbre respectiva.

• Megaproyectos estratégicos.

Aunque el mecanismo fundamental de apoyo de la Nación para el desarrollo del sector en las regiones serán los Planes Departamentales, se establecerá un número limitado de megaproyectos específicos que el Gobierno Nacional declarará como estratégicos para su cofinanciación. Para brindar este apoyo, sin embargo, se verificará que en los municipios respectivos se hayan tomado las medidas para asegurar una prestación eficiente de los servicios, se hayan establecido estructuras tarifarias adecuadas, consistentes con un esfuerzo mínimo factible de los usuarios y se haya comprometido el esfuerzo fiscal local factible, de acuerdo con la prioridad que el municipio le otorga al megaproyecto. Así mismo, se espera que en estos megaproyectos, que deben tener un impacto regional, también participen con recursos otras entidades involucradas con el desarrollo de la región, como son las corporaciones autónomas regionales y los departamentos.

En la medida en que se den estas condiciones, el Gobierno Nacional podrá apoyar megaproyectos estratégicos como el Saneamiento Ambiental del río Bogotá y los de las otras tres cuencas críticas, como son las de los ríos Chicamocha, Area Metropolitana de Medellín y Cuenca Alta del Cauca. Para facilitar estos procesos, se eliminará la restricción que impone el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99, según la cual el 50% del valor transferido a las Corporaciones Autónomas Regionales como producto del recaudo del impuesto predial, se puede aplicar únicamente en el perímetro urbano de la entidad territorial donde se recaudó dicho impuesto. En general, los proyectos de saneamiento ambiental de este tipo, involucran inversiones de gran envergadura por fuera del perímetro urbano de las grandes ciudades del país.

CUADRO 3.19

Metas Agua Potable y Saneamiento Básico

N°	Indicador	2007	2008	2009	2010	Total
1	Nueva población beneficiada con servicio de acueducto[1/]	933.273	927.030	922.461	888.441	3.671.206
2	Nueva población beneficiada con servicio de alcantarillado[2/]	1.015.425	1.015.810	1.017.720	991.915	4.040.871
3	Servicio de aseo (residuos sólidos urbanos dispuesto adecuadamente)					100%
4	Planes departamentales de agua y saneamiento en ejecución[3/]	5	7	10	10	32

[1] Incluye pozos, aljibes y pilas públicas en zonas rurales

[2] Incluye soluciones individuales en zonas rurales

[3] Se considera en ejecución cuando está implementado el esquema institucional departamental y se ha iniciado la contratación de obras

3.5.4 Transporte urbano y movilidad

La estrategia de mejoramiento de transporte urbano busca estructurar ciudades competitivas, eficientes y equitativas, que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad, bajo principios de economía y deberán corresponder con las necesidades de ordenamiento y planificación de su territorio, para ello los principios básicos que deberán regir los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) serán:

1. Eficiente: la mejor y la máxima utilización de los recursos, para ello los proyectos deberán evaluarse económicamente para obtener las mejores tasas internas de retorno y relaciones beneficio-costo mayores a 1.

2. Seguridad: Los sistemas deben privilegiar el peatón, bajo criterios de seguridad vial y accesibilidad, adicional a ello debe facilitar el uso del sistema a menores de edad, adultos mayores y personas con discapacidad física.

3. Responsable: que cumpla con la regulación, que se ofrezcan servicios oportunos, puntuales con estándares de calidad. El Estado debe recibir la retribución fiscal por la explotación privada de una actividad comercial, por ello debe facilitar la participación privada en el desarrollo de los proyectos, pero igualmente debe crear los mecanismos y herramientas que permitan que las inversiones realizadas se retribuyan en beneficios generales. Los municipios deberán por lo tanto desarrollar herramientas permitidas en la ley 388 para la obtención de dichos recursos.

4. Equitativo y competitivo: que ofrezca la oportunidad a todos los ciudadanos de movilizarse rápidamente, ofreciendo tarifas que equilibren el costo del servicio y la calidad del mismo, para ello podrán privilegiarse a los adultos mayores, a los menores de edad y a las personas discapacitadas, para lo cual las ciudades deberán necesariamente implantar recaudos centralizados con medios de pago electrónico, que garanticen su sostenibilidad.

5. Ambientalmente sostenible: que todas las alternativas ofrecidas propendan por aire más puro, menor ruido y accidentalidad; y un adecuado ordenamiento del territorio

6. A la medida: que cada ciudad o municipio desarrolle modos que faciliten a sus ciudadanos la movilidad bajo proyectos en los cuales las inversiones que se efectúen redunden en una mejora en la movilidad pública, pero que correspondan con eficiente ejecución fiscal del municipio, para ello deberá tenerse especial cuidado con el cumplimiento de la Ley 617.

Las orientaciones de la política de movilidad en las ciudades del país deberán buscar:

1. Fortalecer institucionalmente la planificación, gestión, regulación y control del tráfico y transporte.

2. Incentivar soluciones de movilidad bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental.

3. Reemplazar soluciones de expansión de la capacidad de la infraestructura por soluciones operativas de menor costo y alto impacto.

4. Establecer como principio el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y la utilización del transporte público urbano en condiciones de velocidad, comodidad, y seguridad.

5. Desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas.

6. Establecer criterios de integralidad de los servicios de transporte asegurando la posibilidad de intermodalidad.

7. Desarrollar mecanismos que garanticen un adecuado ordenamiento del territorio.

8. Asegurar la articulación entre transporte y uso del suelo que responda al modelo de ciudad establecido por sus POT.

Las empresas de Transporte por lo tanto deberán ofrecer un servicio de calidad entendiendo que es público esencial. La política continuará focalizando sus estrategias de acuerdo con el tamaño de las ciudades en tres grupos: desarrollo de sistemas de transporte masivo en las grandes ciudades, sistemas de transporte estratégicos en ciudades intermedias y fomentando modos alternativos en ciudades pequeñas y su interconexión con el transporte rural.

Grandes ciudades.

El Gobierno Nacional dentro de la Política Nacional de Transporte Urbano ha cofinanciado la construcción de infraestructura y el desarrollo operativo para la implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo en Ciudades y Areas Metropolitanas cuya población sea superior a los 600.000 habitantes. Estos proyectos buscan mejorar las condiciones del transporte público de pasajeros de 17 municipios del país que a su vez significa una mejora considerable en la calidad de vida de sus cerca de 17 millones de habitantes.

Actualmente se encuentran en construcción los proyectos de Barranquilla y su Area Metropolitana, Cartagena, Area Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca y Girón), Santiago de Cali, Medellín y su Area Metropolitana, (Medellín, Envigado, Itagüí y Bello) y en operación y construcción los SITM de Bogotá y el SITM del Area Metropolitana Centro Occidente, Pereira, Dosquebradas y la Virginia. Por otra parte, la extensión de TransMilenio a Soacha ha sido aprobada por el Conpes, pero se requiere la definición de aspectos legales y de participación para lograr iniciar su construcción y posterior operación, se espera de Cúcuta, los estudios de preinversión necesarios para definir el sistema.

De acuerdo con las proyecciones, los SITM capturarán entre el 50% y el 90% de los viajes que se realizan en transporte público colectivo en estas ciudades. En el momento de entrar en operación los siete proyectos mencionados moverán más de 5 millones de viajes diarios.

La operación de TransMilenio en sus fases I y II está atendiendo más de 1.350.000 viajes diarios, y en las horas pico se atienden 45.000 viajes por sentido. Megabus que se encuentra en operación temprana atiende 45.000 viajes diarios totales lo cual significa alrededor de 4.000 viajes en la hora pico. A continuación se presenta un resumen del porcentaje de viajes que se realizan en cada una de las ciudades del programa. El sistema de Transporte TransMilenio, ha alcanzado IPK superiores a 4 siempre en su operación[78].

CUADRO 3.20

Viajes de transporte público de los SITM

Ciudad	Porcentajes de viajes de transporte público captados por el nuevo SITM, al final de su implantación.	Viajes diarios en el nuevo esperados en los SITM
Bus Valle de Aburrá	13	113.475
Bogotá	29 1/	1.360.000
Cali	90	815.417
Pereira-Dos quebradas	46	145.206
Barranquilla	42	507.598
Cartagena	70	371.902
Soacha	73	178.866
Bucaramanga	63	311.213

1/ Dato de movilización actual.

Fuente: Ministerio de Transporte.

Para el desarrollo de estos proyectos el Gobierno Nacional ha comprometido recursos por un valor de USD$ 1,714.8 millones de dólares de 2005 entre la vigencia 2001 a 2016[79].

El avance de estos proyectos ha generado efectos positivos dentro de los cuales se pueden mencionar, desarrollo y construcción de los proyectos; reactivación económica de las ciudades; participación de los transportadores locales y modernización de las estructuras empresariales de operadores de transporte.

Adicionalmente estos proyectos se han convertido en generadores de proyectos urbanísticos que han permitido a las ciudades promover proyectos de renovación urbana, la recalificación de suelos y recuperación cuantitativa y cualitativa del espacio público.

En este contexto, el Gobierno Nacional deberá continuar con el apoyo y financiamiento en el Marco de la Ley 310 de 1996 del desarrollo de los SITM, bajo criterios de austeridad en los diseños de la infraestructura del sistema. Para ello, las grandes ciudades, se enfrentan el reto de integrar toda la demanda de transporte público, bajo los principios ya mencionados de equidad, sostenibilidad, eficiencia y responsabilidad; por lo cual se deberán desarrollar estrategias que permitan cambiar el modelo empresarial, y colocar al usuario como el objetivo primordial de la operación del sistema.

78 Cómo avanza la Movilidad en Bogotá, Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre del 2006.

79 Conpes, 3368, Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo - Seguimiento, 1° de agosto de 2005.

• Integración de los sistemas.

El incorporar dentro de la movilidad, un sistema basado en buses con segregación exclusiva de carriles, que no atiende la totalidad de la demanda de viajes públicos de la ciudad, implica que existen remanentes del anterior modo de prestación que deben ser integrados al nuevo sistema, de tal manera que se facilite al ciudadano su movilidad y accesibilidad.

Es por lo tanto esencial que se logre una integración tarifaria entre uno y otro subsistema (el masivo y el público remanente), de tal manera que se cubra la totalidad de la ciudad. Un mecanismo eficaz es el de recaudo unificado con medio de pago electrónico, en el que el Estado deberá ser el auditor y el regulador de los procesos.

Para ello debe garantizarse una integración operacional o física en cada uno de los componentes del sistema, de tal manera que cada agente del sistema reciba el pago oportuno por el servicio. Se podrán establecer mecanismos como las cajas compensatorias o las tarifas por kilómetro que garanticen la sostenibilidad del sistema, con un único concesionario de recaudo.

• Determinación de las estrategias de reducción de la sobreoferta.

Las ciudades afrontarán con la optimización del sistema, la necesidad de reducir equipo circulante, hasta el momento se ha establecido como única estrategia la disminución de sillas a partir de la compra por parte de los operadores de SITM de equipos que han cumplido su vida útil como requisito para la incorporación de flota en el nuevo sistema.

De forma complementaria, deberán permitirse mecanismos de financiamiento que busquen desintegración física del equipo automotor sin que hayan cumplido su vida útil o que habiéndose cumplido no se reemplacen, con el fin de asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda de viajes en transporte público. Para ello podrán utilizarse recursos provenientes de la tarifa en transporte público o masivo que se dispongan para tal fin. Estos recursos se recaudarán y administrarán mediante patrimonios autónomos constituidos para dicho fin.

• Estrategias de baja contaminación.

Se diseñarán mecanismos orientados a promover el control de la contaminación y la utilización de tecnologías y combustibles alternativos para la operación del transporte Masivo y el público urbano de pasajeros, serán de especial interés los proyectos complementarios que cumplan con dicho requisito.

Las ciudades por lo tanto podrán ofrecer tarifas diferenciales, concesión de rutas con alto IPK, uso de publicidad en los vehículos, mayores tiempos en las concesiones de operación, como mecanismos para facilitar que proyectos de transporte complementarios, tengan características ambientales favorables.

• Estrategias de ordenamiento territorial y planificación de uso del suelo.

Las ciudades deberán paralelamente al desarrollo de los sistemas adecuar acciones que garanticen con la incorporación de estos nuevos macroproyectos un mejor ordenamiento del territorio y estrategias urbanas que potencien las inversiones realizadas por la Nación y el Municipio.

Ciudades Intermedias.

La movilidad en ciudades con población entre 250.000 y 500.000 habitantes presentan una serie de problemas que se enmarcan esencialmente en la dificultad de diferenciar estrategias de uso común en las áreas rurales y las que corresponden a centros urbanos consolidados. Se han considerado las siguientes ciudades dentro de este grupo: Ibagué, Santa Marta, Pasto, Manizales, Neiva, Armenia, Villavicencio, Valledupar, Montería, Buenaventura y Popayán.

En general, las ciudades medianas presentan grandes problemas de tránsito y transporte, debido a su vocación de atraer viajes hacia el centro y de generar otros en la periferia. A diferencia de las grandes ciudades, el tiempo de desplazamiento no es un factor determinante dentro de la evaluación de los proyectos de transporte para estas ciudades, por lo tanto deben considerarse estrategias que faciliten el desarrollo y aseguren al transporte como eje estructurante del ordenamiento de las ciudades.

En lo relacionado con el transporte se pueden enumerar las siguientes características para este tipo de ciudades: Un crecimiento de servicios informales, en especial en algunas de ellas es crítica la proliferación del servicio del mototaxismo, elevado promedio de edad de los vehículos de transporte público y la ausencia de sistemas ordenados de transporte urbano acorde con las características de las ciudades, la falta de control y regulación del tráfico y la inexistencia de herramientas que aseguren un verdadero planeamiento del transporte público.

La Nación a través del Departamento Nacional de Planeación ha venido apoyando técnica y económicamente la elaboración de los estudios de movilidad de ciudades intermedias, de acuerdo con lo ordenado por el Conpes 3167 de mayo de 2002.

Es así como en Pasto se ha construido un plan estratégico para su movilidad, el cual involucra la reestructuración de rutas de transporte público, reorganización de sentidos viales, optimización del sistema semafórico entre otros aspectos. Por su parte, ciudades como Santa Marta, Buenaventura, Valledupar, Armenia y Neiva se encuentran en el proceso de construcción de sus planes de movilidad apoyados igualmente por el Departamento Nacional de Planeación.

Estas ciudades necesitan sistemas de transporte adaptados funcionalmente a su dinámica, además de nuevas estrategias empresariales y facilitar desarrollos urbanísticos y reformas urbanas que potencien el uso de dichos sistemas. Por lo tanto, deberán diseñarse sistemas estratégicos, que basados esencialmente en operación permitan reducir viajes no necesarios, actuar y conservar los centros históricos, recuperar la formalidad empresaria, asegurar el control efectivo de su operación y facilitar la movilidad en la ciudad.

Se buscará entonces desarrollar Sistemas Estratégicos de Transporte Público, que permitan una adecuada planeación del transporte. Para ello se establecerán nuevos sistemas que se basen esencialmente en operación y se incorporarán herramientas tecnológicas que faciliten el control de la operación del transporte y del tránsito automotor.

Estos planes deberán buscar la optimización semafórica, el control de la información de tráfico, los sistemas de ayuda a la explotación de la operación y el recaudo centralizado mediante medios de pago electrónico. Las ciudades deberán contar con una reorganización de rutas, una reducción de sobreoferta del transporte público colectivo y un adecuado intercambio modal. Se considerarán los siguientes criterios para el diseño de los respectivos planes.

Actuación en Centros. El concepto del centro como gran generador de viajes, conlleva a que los intercambios físicos deberán facilitarse en este sitio con estaciones que integren la accesibilidad del peatón con el medio de transporte público y faciliten la movilidad para personas con discapacidades físicas.

Estrategias para sistemas inteligentes de transporte. Se requiere un cambio en el esquema empresarial basado en nuevas tecnologías. Los sistemas de operación buscarán un mayor control y una mejor planeación del servicio, basados en:

Centros unificados de recaudo.

Centros de información en tránsito.

Sistemas de ayudas de explotación para la operación.

Terminales de transferencia y creación de nuevas centralidades urbanas. Establecer dentro del proceso de organización, nuevos centros de servicios que permitan concentrar la operación de transporte público y que también generen nuevas centralidades para facilitar la eliminación de viajes no necesarios. En cualquier caso el sistema de transporte debe facilitar mecanismos para promover que los viajes cortos se realicen de manera preferencial en medios no motorizados. El ordenamiento y un adecuado uso de suelo deben ser los principios que gobiernen las estrategias de planeamiento del sistema en las zonas periféricas, de tal manera que el sistema de transporte sea estructurador de las mismas.

Debe establecerse dentro del proceso de organización nuevos centros de servicios que permitan concentrar la operación de transporte

público pero que también desarrollen nuevas centralidades y faciliten los procesos de eliminación de viajes no necesarios.

Reducción de la sobreoferta e incorporación de tecnologías no contaminantes. Los sistemas por lo tanto deberán asegurar la reducción de la sobreoferta, de tal manera que se garantice la desintegración física de los vehículos que cumplan su vida útil e incluso estudiar la posibilidad de la desintegración de aquellos que aún la tengan. Para ello será necesario que los vehículos desintegrados no sean reemplazados por nuevos, es decir que se debe asegurar la reducción efectiva de capacidad transportadora de la ciudad, tanto la autorizada como la real.

Estos procesos serán sostenibles en el tiempo de tal manera que para ello las ciudades podrán captar porciones de la tarifa con este fin, y que podrán ser administrados por patrimonios autónomos. En los casos de renovación de parque automotor, una vez se haya eliminado la sobreoferta, deberá asegurarse que los nuevos vehículos que ingresen cumplan con altos estándares de tecnologías limpias.

Participación privada en los procesos. Adicional al cambio empresarial en las compañías de transporte deberán fomentarse la participación del sector privado en estos procesos de tal manera que se asegure un adecuado mantenimiento y una continua renovación de estándares técnicos en proyectos como: Recaudo centralizado, control semafórico, sistemas de información de tránsito y amoblamientos urbanos, entre otros.

Sostenibilidad del sistema. La condición necesaria de cada uno de estos sistemas es que sea autosostenible por lo que se espera que los mecanismos de participación privada impliquen la nula o escasa necesidad de recursos posteriores para su mantenimiento, para ello podrán explorarse tributos con destinación específica al desarrollo de los planes de movilidad.

Por último, con el fin de promover la modernización del parque automotor el Gobierno Nacional a través de Findeter abrirá una línea de crédito a las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo en las ciudades que cuente con los respectivos estudios, para la modernización del parque automotor previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación o del Ministerio de Transporte.

Transporte suburbano.

El Gobierno Nacional considera el sistema férreo como un modo de transporte importante y estratégico para el desarrollo del país y como soporte a la estructura de transporte de carga de materias primas, apoyo fundamental del comercio exterior y articulado a los centros de predicción y los puertos colombianos. Por lo tanto, todas las acciones están encaminadas a un replanteamiento y redefinición de las actuales concesiones férreas, en contratos vigentes con el sector privado y que se espera en el corto plazo queden completamente definidas tanto en la administración de las vías como en los conceptos operacionales. La Nación no tiene contemplado a corto ni mediano plazo, la relocalización de corredores férreos actuales en ninguna de las ciudades capitales por las que ellos están cruzando actualmente.

Específicamente, para los corredores férreos actuales que cruzan la Sabana de Bogotá y su área urbana por la integración que tiene con los demás municipios circundantes están llamados a tener una función básica y fundamental, en el apoyo a resolver problemas de movilidad y su articulación con el actual sistema de Transporte Masivo Transmilenio. Igual concepto se aplica sobre la red férrea Nacional en el Valle de Aburrá y en la ciudad de Santiago de Cali y Valle del Cauca.

La ubicación estratégica que ellos representan en los diferentes sectores de la ciudad y de estos a su vez con áreas urbanas de las poblaciones vecinas, pueden constituir en un todo o en parte, la red básica del tren suburbano o de cercanías. Por tanto el Gobierno Nacional, conjuntamente con las administraciones locales del Distrito Capital, área metropolitana del Valle de Aburrá, y municipio de Santiago de Cali y las gobernaciones de Cundinamarca, Antioquia y Valle buscarán todas las acciones para impulsar las gestiones conducentes a tener estos proyectos como una realidad en el mediano plazo.

Dado que el objeto de dichos sistemas suburbanos es la conformación de regiones o áreas metropolitanas y su efectiva integración, los municipios que participen en estos proyectos deberán asegurar para la implantación del sistema de procesos de planificación urbano-regionales que garanticen el máximo provecho de este tipo de sistemas.

Los entes regionales por lo tanto deberán efectuar los estudios de factibilidad y detalle necesarios para la operación de estos sistemas como condición previa para la puesta en funcionamiento de los mismos.

3.5.5 Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales

Uno de los principales objetivos que se busca en el cuatrienio 2006-2010 es el de articular y complementar de manera eficiente la intervención de los diferentes sectores que participan en la provisión de vivienda para los hogares más pobres. Los programas integrales buscan resolver los principales y más complejos problemas de las ciudades, mediante acciones que articulen en el territorio las políticas sectoriales expuestas anteriormente, y fomenten el desarrollo de proyectos conjuntos entre la Nación y las entidades territoriales.

Lineamientos para articulación de políticas

• Agua potable, saneamiento básico y vivienda.

La construcción de redes de acueducto y alcantarillado es un elemento básico para la habilitación de suelo urbanizable, que hace posible atender la demanda de nuevas viviendas y el déficit habitacional existente. Sin embargo, los programas de agua potable y saneamiento básico municipales se han concentrado preferentemente en la atención a zonas existentes con asentamientos urbanos precarios, lo cual ha limitado la habilitación de nuevos terrenos para programas de agua potable y saneamiento. Se ha encontrado que en las principales aglomeraciones urbanas algunos municipios restringen la localización de hogares de bajos ingresos, debido a los costos que las administraciones locales deben asumir en la atención de esta población [80], dando prioridad a la vivienda para hogares de ingresos medios y altos, y/o usos industriales y/o comerciales. Esta restricción genera desequilibrios sociales y económicos entre los municipios de las aglomeraciones urbanas, lo cual se refleja en la prestación limitada de servicios sociales a la población más pobre.

Por esta razón, el Estado debe buscar mecanismos que permitan la articulación de las políticas de agua y saneamiento básico y de vivienda, así como fortalecer los instrumentos para la redistribución regional de los recursos asociados a los servicios públicos, con el objetivo de generar procesos que faciliten la habilitación de suelo urbanizable, y de esta forma lograr que los hogares más vulnerables tengan condiciones dignas de localización. Las estrategias para lo anterior son:

Armonización de normas nacionales. Para promover que los municipios y los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento básico coincidan en acciones para habilitar suelo urbano de expansión, se debe armonizar la normatividad existente en cuanto a la distribución y asignación de recursos a estos sectores y programas, y de esta forma evitar que se generen restricciones para la habilitación de suelo urbanizable para vivienda de interés social. Las acciones específicas serán:

• Fortalecer en los diferentes componentes de la política de vivienda la visión regional, especialmente alrededor de los grandes conglomerados urbanos.

• Revisar y ajustar el marco legal de los convenios o contratos de operación para crear incentivos a la expansión del servicio de acueducto y alcantarillado para la habilitación de suelo urbanizable, especialmente con destinación a la construcción de vivienda de interés social.

• Mejorar los mecanismos de redistribución de recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, tales como los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y de esta forma financiar la prestación del servicio a la población más pobre.

• Fortalecer las figuras regionales de planificación[81] (p.e: áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, provincias, entre otras) como entidades facilitadoras de la vinculación entre la prestación de los ser-

80 Dentro de estos encontramos los recursos que deben destinar para los subsidios de los servicios públicos, así como aquellos destinados a los servicios sociales, especialmente los asociados a la población beneficiaria de subsidios a través del Sisbén.

81 Como veremos en el capítulo de Dimensión Regional, se buscará fortalecer aquellas figuras ya existentes (como las áreas metropolitanas) y facilitar la creación de nuevas figuras (provincias y/o regiones), de acuerdo con las necesidades de los territorios.

vicios de acueducto y alcantarillado, y la habilitación de suelo urbanizable.

• Revisar la normatividad existente con el fin de que todos los municipios del país destinen suelo para el desarrollo de programas VIS acorde con la demanda existente, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas.

• Incorporar componentes de planificación territorial en los criterios para la distribución de los recursos destinados al sector de agua potable y saneamiento básico (audiencias públicas) y a los de vivienda en sus diferentes componentes (adquisición, mejoramiento y titulación).

Articulación de planes sectoriales. Los principales objetivos de la política nacional de agua potable y saneamiento básico en el país son alcanzar coberturas universales y el mejoramiento en la calidad del servicio. No obstante, este objetivo debe compatibilizarse con los definidos en la política de vivienda, que no sólo busca la atención del déficit existente, sino también la construcción de nuevas viviendas para el crecimiento de hogares. Por esta razón, los planes sectoriales de agua y saneamiento básico deberán ser consistentes con este criterio y armonizarse con la política de ordenamiento del territorio, mediante:

1. La incorporación de criterios de ordenamiento territorial y habilitación de suelo para Vivienda de Interés Social en la definición de los conceptos para la clasificación de los mercados de agua.

2. El fortalecimiento de la vinculación entre los Planes de Ordenamiento Territorial, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, y el Ordenamiento y Manejo de las Cuencas.

3. La incorporación de criterios habitacionales, tanto de mejoramiento integral, como de áreas de expansión, dentro de los mecanismos de evaluación de la política de agua potable y saneamiento básico.

4. La entrega y distribución del subsidio Familiar de Vivienda en el territorio deberán ser complementarias a las inversiones realizadas en los componentes del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Planes departamentales de agua y saneamiento básico, PDASB. Con el objetivo de cumplir con las metas del milenio en coberturas de acueducto y alcantarillado para el 2015 y lograr una disminución de los asentamientos precarios, el Gobierno Nacional prestará asistencia técnica a las entidades departamentales correspondientes para la inclusión de un componente de Mejoramiento Integral de Asentamientos Precarios y generación de suelo urbanizable (a través de macroproyectos), en los PDASB. Esta tarea se iniciará en Cesar, Magdalena y La Guajira, mediante el ajuste de los PDASB ya existentes. La asistencia técnica para la implementación de estos componentes estará a cargo del MAVDT y de los departamentos.

• Movilidad y desarrollo urbano

Los planes de movilidad y los sistemas de transporte masivo se deben articular al ordenamiento territorial existente y proyectado, con el objetivo de consolidar ciudades compactas y sostenibles. Esta articulación busca optimizar el funcionamiento de estos sistemas en relación con la distribución de actividades en el territorio, las densidades de ocupación del suelo y su capacidad para potenciar las dinámicas de transformación en las ciudades, consolidando el modelo de ciudades compactas y sostenibles.

Para este efecto, es necesario que en las ciudades donde se están implementando estos sistemas se adelanten las siguientes acciones:

1. La revisión de sus planes de ordenamiento territorial.

2. Formulen sus planes de movilidad articulados a los SITM, y

3. Establezcan los macroproyectos urbanos sobre los corredores del sistema, de tal forma que se identifiquen proyectos complementarios a los sistemas (espacio público, ciclorrutas, circuitos viales, entre otras), proyectos públicos y privados para vivienda social, equipamientos colectivos, oficinas, comercios y servicios. Como una de las estrategias para mejorar la movilidad de las ciudades, el Gobierno Nacional[82], fortalecerá en cabeza del MAVDT el Programa Mover Ciudad, asistiendo técnicamente a por lo menos 10 municipios.

[82] Subsidio Familiar de Vivienda, Gestión de Activos (Proga), Recuperación de Centros Históricos, entre otros.

Los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Transporte en cumplimiento del parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1083 de 2006, deberán diseñar la estrategia y la puesta en marcha de las acciones pertinentes para determinar las condiciones mínimas de los perfiles viales, para que estas puedan ser incluidas en los planes de movilidad de distritos y de Ordenamiento Territorial.

Programas integrales.

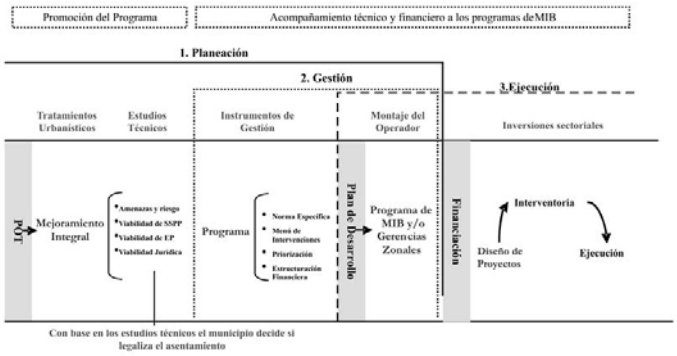
Para la adecuada articulación de las políticas sectoriales, las entidades territoriales deben identificar y desarrollar Actuaciones Urbanas Integrales, las cuales se ejecutan mediante programas, proyectos o Macroproyectos, bajo esquemas de gestión que vinculen a la Nación y al sector privado. A continuación se presentan tres temas que se propone desarrollar mediante Actuaciones Urbanas Integrales, figura que será reglamentada por el Gobierno Nacional, y que tienen como propósito optimizar las inversiones sectoriales, para dar respuesta a los principales problemas de las ciudades colombianas.

• Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios.

El Programa de Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios (SPA-MIB) tiene como propósito orientar acciones de reordenamiento o adecuación del espacio urbano, tanto público como privado, con el fin de mejorar las condiciones de saneamiento básico de los asentamientos precarios del país. Así mismo, con este programa se busca generar oportunidades para su desarrollo económico y social y aumentar la efectividad y beneficios de las intervenciones sectoriales contenidas en Ciudades Amables. La Figura 3.15 ilustra el ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios, agrupando las actividades en tres etapas: planeación, gestión y ejecución.

FIGURA 3.15

Ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios



Componentes. Los principales componentes del programa son:

• Agua potable y saneamiento básico. Dado que más del 50% de los hogares en asentamientos precarios carecen de agua y/o saneamiento básico, este será el principal componente de los programas SPA-MIB. Para la implementación de este programa, deberá estudiarse con especial atención los aspectos técnicos relacionados con la provisión de los servicios en asentamientos precarios en zonas de riesgo mitigable y de no riesgo. En aquellas zonas de riesgo no mitigable, el MAVDT definirá las acciones y lineamientos de política a seguir por parte de los prestadores del servicio, cuando la realidad económica y social de la zona a intervenir, no permita la implementación de programas de reasentamiento a corto plazo. Así mismo, el programa definirá las acciones de mediano y largo plazo, que deberá adelantar la administración local para implementar programas de control urbano y reasentamiento definitivo de hogares.

A través de los Planes Departamentales de Agua y de los procesos de vinculación de operadores especializados, se articularán las inversiones de agua potable y saneamiento básico con el resto de componentes del programa.

• Prevención, reducción de riesgos y reasentamiento no mitigable. El Gobierno Nacional brindará asistencia técnica a los municipios en la incorporación de la gestión del riesgo en los ajustes y desarrollo de los Planes de Desarrollo, POT, EOT (anexo metas). En tal sentido, los Programas SPA-MIB deberán articularse con los planes locales y territoriales de emergencia y contingencia, con las acciones desarrolladas por las entidades pertenecientes al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, y con las intervenciones de recuperación y gestión ambiental a nivel local y departamental. Como parte de este proceso, se promoverá la participación de las entidades territoriales y de las Corporaciones Ambientales en la financiación y realización de estudios de microzonificación, como un elemento básico para la incorporación de la gestión del riesgo en el ajuste de los POT y EOT.

• Legalización urbanística y titulación predial. Con el fin de mejorar los niveles de seguridad en la tenencia y reducir los niveles de informalidad en la propiedad, el Gobierno Nacional implementará las siguientes acciones en el tema de legalización urbanística: (1) formular, financiar y promover la implementación de un programa de legalización urbanística a nivel nacional como uno de los componentes estructurales del Programa SPA-MIB, articulado con el programa de titulación predial existente del MAVDT; (2) consolidar un inventario nacional de zonas urbanas legalizadas y por legalizar con base en los sistemas de información del SNPAD; y, (3) diseñar lineamientos de política para la financiación de programas de legalización urbanística

En complemento, y para promover una tenencia segura de las vivienda[83], el Gobierno Nacional llevará a cabo las siguientes acciones en el tema de titulación predial:

1. Implementar un marco normativo ágil y flexible, que contribuya a agilizar los procesos de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

2. Fortalecer la política existente de titulación de predios fiscales, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación en la modalidad de título gratuito o mediante el subsidio familiar de vivienda para habilitación legal de títulos.

3. Ampliar las metas del programa de titulación que ofrece el MAVDT, expandiendo sus acciones hacia la titulación de predios privados, y

4. El MAVDT prestará apoyo técnico, jurídico y financiero para que los municipios ejecuten programas de saneamiento de la propiedad, mediante la implementación de modelos que fortalezcan los procesos masivos de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, para lo cual suscribirá convenios directamente con las entidades territoriales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro.

En ambos casos, son las entidades territoriales quienes deben tomar la iniciativa para planear e implementar este tipo de intervenciones, debidamente articuladas al resto de componentes de los programas SPA-MIB.

Mejoramiento de vivienda y bancos de materiales. En el marco de la implementación de los programas de SPA-MIB, el Gobierno Nacional ajustará el programa de subsidio familiar de vivienda con el fin de ampliar las asignaciones para mejoramiento de vivienda, los cuales serán otorgados a los hogares que presenten las carencias definidas en Decreto 3702 de 2006, atendiendo de manera preferencial a aquellos hogares que postulen para realizar obras de reforzamiento estructural, saneamiento básico al interior de la vivienda para baños, cocinas y conexiones a redes de servicios públicos. Este componente se articulará con la implementación y operación de los Bancos Virtuales de Materiales.

• Mejoramiento y adecuación de espacio público, equipamiento urbano y optimización de los sistemas de transporte y movilidad. En el marco de los SPA-MIB deberán articularse las políticas y programas (nacional y local) de incremento de espacio público por habitante, recuperación de inmuebles y sectores patrimoniales, mejoramiento y generación de equipamiento urbano, extensión y adecuación de la malla vial, y construcción y extensión de sistemas de transporte alternativo y masivo, conforme a las estrategias planteadas en el Capítulo de Transporte Urbano.

Estrategia de implementación y metas. El Gobierno Nacional formulará e implementará el Programa de Saneamiento para Asentamientos: mejoramiento integral de barrios, realizando convenios de asistencia técnica y apoyo a la planeación, gestión y ejecución de los mismos bajo la modalidad de proyectos pilotos y réplica. La asistencia técnica a este programa apoyará los siguientes procesos:

1. Realización de estudios técnicos y diagnósticos, asociados a la prestación de los servicios de saneamiento básico y gestión del riesgo.

2. Formulación, ejecución, evaluación y seguimiento, y

3. Gestión de recursos de orden nacional (programas de inversión sectorial) e internacional, para la financiación sus operaciones de preinversión e inversión. La meta para el cuatrienio será incorporar el programa SPA-MIB en los 32 planes departamentales de agua y apoyar directamente 10 proyectos (anexo metas).

• Implementación de macroproyectos de interés nacional u otras actuaciones urbanas integrales de gran escala.

Los macroproyectos de interés nacional son el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones integrales, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y regional y de reorientar el crecimiento general de las mismas. Los macroproyectos garantizarán la actuación integral del Estado conjuntamente con la participación del sector privado, para la generación de suelo para VIS y la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial. Este propósito también se alcanzará mediante la implementación de otras actuaciones urbanas integrales de gran escala.

El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del MAVDT, definirá los macroproyectos objeto de cofinanciación con base en parámetros y directrices relacionados con el impacto regional o metropolitano, la sostenibilidad de las inversiones y equidad, promoviendo su formulación precisa y el desarrollo concertado con las entidades territoriales comprometidas en el macroproyecto.

Con el fin de garantizar la participación de la Nación en los macroproyectos, se viabilizará un paquete de medidas excepcionales para que el Gobierno Nacional disponga de facultades extraordinarias para la adquisición de inmuebles a través de la declaratoria de utilidad pública o interés social, como también para poder celebrar contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial.

Generación de suelo para VIS. El Gobierno Nacional promoverá prioritariamente el diseño y ejecución de macroproyectos de interés nacional para la habilitación de suelo para VIS, mediante la disposición adecuada de servicios públicos domiciliarios, redes viales primarias y secundarias, espacio público y equipamientos sociales y recreativos. Del mismo modo, podrán desarrollar o apoyar las actuaciones urbanas integrales contempladas en los POT. En el mismo sentido, el Gobierno Nacional establecerá los porcentajes mínimos de suelo que deberán destinarse a VIS a través de planes parciales y/o proyectos urbanísticos, particularmente cuando se trate de la incorporación de suelo de expansión urbana o urbanización de suelo urbano, salvo cuando se trate de usos industriales, rotacionales e institucionales.

Esquema institucional y estrategia de implementación. El Gobierno Nacional establecerá el esquema institucional, procedimientos de formulación, estrategias de gestión y ajustes normativos necesarios que garanticen la efectiva realización de actuaciones urbanas integrales para la habilitación de suelo para programas VIS en las principales aglomeraciones urbanas, como un mecanismo de intervención asociada entre la Nación, las entidades territoriales y el sector privado. Para tales efectos, se promoverá la constitución o fortalecimiento de entidades gestoras como: gerencias de proyecto, patrimonios autónomos, fiducias, empresas de desarrollo o de renovación urbana, entre otras.

Dado el carácter regional de los macroproyectos, es importante equilibrar de manera adecuada los diferentes subsidios dirigidos a los habitantes de los macroproyectos. Para esto, en la estructuración se debe garantizar la concurrencia de instrumentos redistributivos o de compensación en términos de política social en los sectores de salud, educación y bienestar social.

---

[83] Una forma de tenencia de la vivienda adecuada contribuye a disminuir la probabilidad de un hogar de ser pobre y también su vulnerabilidad al protegerlos contra choques negativos.

El programa estará bajo la responsabilidad del MAVDT, que deberá dirigir la implementación de macroproyectos de interés nacional, articulando las acciones de las demás instituciones de Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

Financiación. La financiación de estos macroproyectos deberá desarrollarse preferiblemente bajo esquemas transparentes que promuevan la participación privada y de las entidades territoriales. En tal sentido, será necesario utilizar mecanismos que garanticen la vinculación de los propietarios del suelo, agentes inmobiliarios y empresarios interesados en el desarrollo urbano, y otras entidades vinculadas a la política VIS, formulando proyectos de interés para todas las partes asociadas y/o utilizando los mecanismos de gestión de suelo previstos en la Ley 388 de 1997.

Para garantizar la participación del Estado en la financiación de macroproyectos, las entidades territoriales deberán priorizar y orientar las inversiones sectoriales necesarias en el plan de inversión del Plan de Desarrollo y en los Planes de Ordenamiento Territorial. Así mismo, el Gobierno Nacional creará incentivos para que el Subsidio Familiar de Vivienda y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar se apliquen a estos macroproyectos y ampliará la oferta de entidades como Findeter y Fonade, con el fin de apoyar la formulación, gerencia, financiación y ejecución de los mismos.

Equipamientos e infraestructuras urbanas de escala regional o nacional. Esta modalidad de macroproyectos promoverá también el desarrollo de proyectos de grandes infraestructuras y equipamientos de escala urbana, metropolitana o regional, con al apoyo técnico y financiero de la Nación.

Esquema institucional y estrategia de implementación. Con base en los proyectos estratégicos definidos por la Nación, el MAVDT brindará asistencia técnica y articulará a las entidades nacionales, los departamentos y municipios en el diseño de la estrategia para su adecuada implementación en el territorio.

Financiación. Bajo el principio de autosostenibilidad de estas actuaciones urbanas integrales, para cada proyecto se diseñará un esquema de gestión y administración de recursos, soportado cuando se requiera en un convenio interinstitucional. Los estudios de preinversión podrán financiarse a través de una línea especial creada por Fonade.

Metas. La meta para el cuatrienio es formular e implementar con apoyo de la Nación por lo menos ocho macroproyectos u otras actuaciones urbanas integrales de gran escala, de las cuales cinco estarán asociadas a la generación de suelo para VIS y tres a la implementación de los sistemas integrados de transporte masivo o a infraestructura de carácter regional (anexo metas). Para el cumplimiento de estas metas, el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para la ejecución de los macroproyectos, en complemento a los aportes de las entidades territoriales, del sector privado, de cooperación internacional y de otros agentes interesados. Los macroproyectos pilotos para desarrollar estos lineamientos serán los asociados a la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y al mejoramiento integral del área de influencia de la quebrada La Yesca en Quibdó, entre otros.

• Renovación y/o redensificación urbana.

Teniendo en consideración la escasez de suelo urbanizable, además de actuaciones urbanas integrales y/o macroproyectos para generación de suelo en áreas de expansión, es importante consolidar actuaciones urbanas integrales para promover procesos de renovación y/o redensificación en áreas consolidadas de las ciudades. Conforme a lo anterior, además de las estrategias identificadas en Ciudades Compactas y Sostenibles, se proponen las siguientes acciones para articular las demás políticas sectoriales:

Agua potable y saneamiento básico. Con el propósito de garantizar los recursos para la reposición y/o optimización de las redes en zonas de renovación y redensificación urbana, los municipios y las empresas prestadoras de servicios deberán articular los mecanismos de planeación y financiación propios del sector, con los definidos para la gestión del desarrollo urbano (Ley 388 de 1997). Como consecuencia, en las revisiones de los Planes Maestros o de los contratos de concesión se deberá incluir la demanda potencial de los sectores definidos con el tratamiento de renovación y/o redensificación urbana.

Vivienda de interés social. Tal como lo establece el Conpes 3305 de 2004, el Gobierno Nacional podrá reglamentar incentivos especiales para las Cajas de Compensación Familiar que destinen recursos de promoción de oferta a proyectos en zonas de renovación o redensificación urbana. Así mismo, en la reglamentación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de las Cajas de Compensación se podrá definir un subsidio mayor cuando estos se apliquen en procesos de renovación o redensificación urbana.

Gestión inmobiliaria. Para fomentar la utilización de mecanismos de participación público/privada en procesos de renovación urbana, el MAVDT fortalecerá la utilización de la fiducia mercantil y la expropiación administrativa para terceros, y los demás aspectos relacionados con los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388 de 1997, que permitan un mayor desarrollo de actuaciones urbanas integrales de renovación y/o redensificación urbana. En complemento se promoverá que las normas urbanísticas que definen los municipios para estas zonas, garanticen niveles de rentabilidad que incentiven la participación del sector privado.

3.6 Infraestructura para el desarrollo.

La infraestructura tiene un impacto directo sobre el crecimiento, la eficiencia del sector productivo y el desarrollo social, tanto por sus efectos en materia de conectividad y acceso de la población a los servicios, como por su papel determinante en el desarrollo regional y local, y en la integración nacional e internacional.

En términos de cobertura, el país presenta un nivel medio comparado con los demás países de América Latina. Por ejemplo en teledensidad (conexiones telefónicas por habitante), Colombia se encuentra por encima del promedio latinoamericano[84]. En telefonía móvil, con la reciente expansión del mercado, la cobertura nacional alcanzó un nivel superior al promedio de América Latina (47,5% a diciembre de 2005). En energía eléctrica Colombia presenta una cobertura del 93,6% en el Sistema Interconectado Nacional, cifra superior a la alcanzada por otros países de América Latina. Por otra parte, la cobertura de Internet es baja (8% durante 2004) al compararse con el promedio latinoamericano (12%) y con la penetración en países de similar ingreso.

Por otra parte, la infraestructura de transporte aún tiene un amplio margen para mejorar. Los indicadores de calidad de la infraestructura, calculados, por el Foro Económico Mundial (FEM)[85] para 117 países, presentan a Colombia con una calificación inferior a la de otros países en Suramérica, especialmente en infraestructura vial.[86]. En esta misma medición, la infraestructura aeroportuaria y férrea aparece más desarrollada después de Chile y México. Lo mismo sucede en el sector portuario, para el que aún son importantes las limitaciones en el acceso y el servicio.

Colombia necesita en el mediano y largo plazo mejorar su desarrollo de infraestructura productiva, y a su vez fortalecer sus logros en la cobertura social.

3.6.1 Accesibilidad territorial

La forma dispersa en que se encuentra la población rural colombiana ha llevado a que las necesidades de transporte de personas y carga se resuelva a través de sistemas alternativos de transporte, lo cual ha resultado en una red de movilidad con una cobertura de servicio baja y una ineficiente utilización de la infraestructura existente y altos costos de desplazamiento.

La solución de las necesidades de transporte en las áreas rurales se han venido abordando con el aumento de la infraestructura vial en estas áreas, sin embargo, es necesario desarrollar sistemas de movilidad rural intermodal que optimicen el uso de las infraestructuras actuales,

84 En 2003, Colombia presentó una teledensidad de 17,3%, valor superior al de América Latina (13,6%). Fuente: UIT.

85 Datos años 2005, 2006.

86 Para la estimación de este indicador, el FEM realiza una encuesta entre empresarios de cada país, quienes clasifican la calidad de la infraestructura entre uno (pobremente desarrollada) y siete (entre las mejores del mundo).

disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, de acopio y pasos de frontera. Así mismo, se promoverá el mejoramiento e integración de la infraestructura instalada, en zonas donde los modos aéreo y fluvial son la principal alternativa de transporte.

Con el fin de solucionar esta problemática, el Gobierno Nacional adelantará acciones en las siguientes áreas:

Red de ríos, caños y esteros. El Ministerio de Transporte impulsará iniciativas para el desarrollo de muelles, promoción del mantenimiento y del servicio de la red a través de regulación, de tal forma que se promueva e incentive la comercialización de mercancías y el transporte de pasajeros por este modo.

Sistemas alternativos de infraestructura de transporte. El Gobierno Nacional participará en el desarrollo de proyectos de movilidad que acerquen la población rural a los centros urbanos, facilitando el acceso a servicios básicos y la comercialización de los productos del campo.

Los proyectos deberán reconocer un sistema de redes físicas territoriales que funcionen en el área rural y que se articulen con las zonas urbanas, centros de acopio o pasos de frontera. En estos proyectos, la población deberá tener una participación activa tanto en la formulación y construcción, como en la operación y mantenimiento de dichos proyectos. La estrategia de acción debe enmarcarse dentro de las siguientes acciones básicas.

• Definir los espacios geográficos: Deben establecerse las condiciones de ingreso o de producción que agrupen regiones con caracterìsticas socioeconòmicas y territoriales similares.

• Determinar las características de las redes: se deben evaluar los proyectos que logren el carácter local-rural en un ámbito de interconexión.

• Establecer los mecanismos de regulación: las políticas y regulación de los sistemas rurales deberá generarse a través de espacios de participación democrática con la creación de entes comunitarios como reguladores y controladores de la operación del sistema.

• Otros requisitos para los proyectos: se deben establecer mecanismos sencillos que permitan evaluar la posibilidad de incorporar un proyecto dentro del marco de red de transporte, para ello el proyecto debe cumplir con las siguientes condiciones:

– Apoyar la descentralización

– Asegurar la sostenibilidad financiera, administrativa y técnica de la infraestructura regional.

– Fortalecer y fomentar los modos alternativos de transporte.

Dada las dificultades de accesibilidad, el proyecto debe ser financieramente autosostenible, por tal razón tendrán mayor relevancia aquellos que utilicen medios no motorizados o en los cuales la provisión de insumos para su operación no sea crítica. Adicionalmente, deberán establecerse dentro del marco de ayuda a los municipios más pobres del país, y deben ser correspondientes con proyectos que se desarrollen en el marco del programa de Acción Social de la Presidencia de la República.

Infraestructura aeroportuaria en zonas de difícil acceso. Las pistas y aeropuertos regionales, localizados en las zonas donde el modo aéreo es la única alternativa de transporte presentan bajas especificaciones técnicas y de operabilidad para los usuarios. Dado que, se ha demostrado que estos aeropuertos cumplen con una importante labor social, al servir de medio de transporte a las comunidades asentadas en regiones aisladas y zonas fronterizas.

El Gobierno Nacional continuará apoyando el desarrollo de programas, cuyo objetivo primordial es mejorar y construir infraestructura aeroportuaria regional en zonas apartadas y de frontera, de acuerdo con los requerimientos de la demanda.

3.6.2 Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas

Ante la necesidad de que Colombia avance en términos de equidad, es preciso adoptar las medidas que permitan el acceso de la población a los servicios públicos. Sobre esta base, la política de acceso a los servicios de energía eléctrica y gas se soportará en estos principios:

1. Aumento de la cobertura con criterio de sostenibilidad.

2. Mejoramiento de la calidad de los servicios prestados, y

3. Fortalecimiento de las empresas prestadoras de servicios públicos.

Energía eléctrica en el sistema interconectado nacional

Durante el último cuatrienio el Gobierno Nacional adelantó acciones tendientes a avanzar en la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica y fortalecer financieramente las empresas prestadoras de los servicios de distribución y comercialización. Entre las acciones más destacadas cabe mencionar:

1. La creación y puesta en funcionamiento de fondos especiales para incrementar los subsidios para la prestación del servicio a usuarios de zonas rurales y de difícil gestión[87].

2. La creación y puesta en marcha del programa de normalización del servicio de los usuarios de áreas subnormales.

3. El desarrollo de programas de reducción de pérdidas y recuperación de cartera que permitieron el fortalecimiento financiero de las empresas distribuidoras de energía.

4. La implementación de códigos de buen gobierno corporativo en empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria mayoritaria de la Nación.

5. La vinculación de operadores estratégicos a las empresas Central Hidroeléctrica de Caldas, Electrificadora de Quindío, Enertolima en el año 2006, y

6. El establecimiento de incrementos tarifarios no superiores a la inflación para los consumos de subsistencia de usuarios de estratos 1 y 2.

Al tomar en consideración estos antecedentes y los objetivos planteados, el Gobierno Nacional emprenderá las acciones tendientes a:

1. Consolidar el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización.

2. Consolidar la política de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas subnormales y comunidades donde la gestión para la prestación y cobro del servicio sea difícil, y

3. Fortalecer las empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria de la Nación, a través de la implementación de códigos de buen gobierno corporativo y la vinculación de operadores estratégicos.

1. Marco regulatorio de distribución y comercialización. Para estos efectos, el Gobierno Nacional impulsará estas estrategias y acciones:

• Sistemas de distribución. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, implementará un esquema regulatorio que:

1. Incentive la expansión de la actividad de distribución de energía eléctrica en el sistema interconectado nacional, y

2. Permita fijar cargos homogéneos por uso de las redes de distribución de energía eléctrica para usuarios de una misma área de distribución. De esta manera, a través del uso de instrumentos regulatorios, el Gobierno Nacional buscará mitigar las disparidades existentes en tarifas de energía eléctrica de áreas geográficas con características comunes. Además, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG, en el marco de sus competencias, liderarán el desarrollo de los mecanismos legales y regulatorios que permitan la transferencia de recursos entre operadores de un área de distribución, respetando el principio de eficiencia. Estas medidas contribuirán a alcanzar la meta de aumentar la cobertura del sistema interconectado nacional a 95,1% durante el presente cuatrienio. (anexo de metas).

En línea con lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía evaluará el alcance del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), teniendo en cuenta el esquema

---

87 Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) y Fondo de de Energía Social (FOES).

regulatorio definido y los efectos que este fondo pueda tener en el desarrollo de los objetivos planteados en la regulación.

• Economías de escala de los sistemas de distribución. La CREG, con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, establecerá mecanismos para el mejor aprovechamiento de las economías de escala, característica propia de los monopolios naturales, tal como es la actividad de distribución de energía eléctrica.

2. Normalización de la prestación del servicio. El Ministerio de Minas y Energía consolidará los esquemas de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas subnormales y comunidades donde la gestión para:

1. Asignar responsabilidades explícitas a los alcaldes de los municipios que entren en el programa de normalización, y

2. Continuar con la asignación de subsidios adicionales a estas comunidades a través del Fondo de Energía Social[88]. Así mismo, el Ministerio deberá definir las responsabilidades del operador de red, vinculando su obligación de provisión del servicio de energía al cumplimiento de los pagos por parte de las alcaldías de los consumos de las áreas incluidas en el programa de normalización. Con base en los lineamientos del Ministerio de Minas y Energía, la CREG incorporará las medidas pertinentes en el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica.

De igual manera, tanto en las zonas mencionadas en el párrafo anterior así como en las zonas no interconectadas y en territorios insulares se continuará con la política de establecer esquemas diferenciales para la prestación del servicio de energía eléctrica.

3. Empresas distribuidoras de energía eléctrica. El Ministerio de Minas y Energía promoverá el fortalecimiento corporativo y financiero de las empresas de distribución eléctrica con participación accionaria de la Nación, mediante: (1) la consolidación de la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo; y (2) la vinculación de inversionistas estratégicos a por lo menos 8 empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria mayoritaria de la Nación. Para hacer efectiva la segunda de estas estrategias, se realizará un proceso de enajenación de la participación estatal en estas empresas. (Ver anexo de metas).

Energía eléctrica en Zonas No Interconectadas

El Gobierno Nacional, a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), ha implementado estrategias orientadas a aumentar la cobertura[89] y mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. A partir de 2004, el IPSE puso en marcha un mecanismo transitorio para permitir la continuidad del servicio, consistente en la prestación directa del servicio de generación de energía eléctrica en municipios como Mitú, Leticia, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Guapi y Bahía Solano. Adicionalmente, en desarrollo de las políticas de uso eficiente de los recursos energéticos y utilización de energías alternativas, el Gobierno Nacional ha estructurado e iniciado el proceso de construcción de proyectos como la microcentral de Mitú, la pequeña central hidroeléctrica de Guapi (Cauca), el proyecto piloto para la generación de energía eléctrica con biomasa en Solita (Caquetá) y programas de telemedición y micromedición.

Al tener en cuenta los avances en el proceso de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas[90], el Gobierno Nacional dará continuidad a las políticas de aumentar la cobertura y la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, con criterios de sostenibilidad. De esta forma también se beneficiará buena parte de las zonas de frontera, de las cuales una porción considerable pertenece a las Zonas No Interconectadas.

• Cobertura y calidad del servicio. Para dar continuidad a esta política, el Gobierno Nacional impulsará las siguientes estrategias durante el presente cuatrienio:

• Plan Indicativo de Expansión de Cobertura 2006-2010. La UPME, en coordinación con el IPSE, continuará elaborando el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2006-2010. Este Plan permitirá priorizar las acciones que el Gobierno Nacional adelantará en las Zonas No interconectadas en el corto plazo. Para la elaboración de este Plan se tomarán en consideración, entre otros, criterios demográficos, geográficos y económicos.

• Esquema de gestión para la prestación del servicio. El Ministerio de Minas y Energía y el IPSE diseñarán un esquema sostenible de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas e implementarán dicho esquema en al menos 3 áreas del país.(Ver anexo de metas) Este esquema deberá promover la vinculación de agentes calificados, públicos o privados, estableciendo incentivos económicos para:

1. El desarrollo de proyectos de expansión, reposición de infraestructura eléctrica y sustitución de los actuales parques de generación que utilizan combustibles fósiles por tecnologías que utilicen fuentes de energías alternativas[91], siempre y cuando sean soluciones técnica y financieramente viables en el largo plazo.

2. La prestación del servicio (administración, operación y mantenimiento), y

3. El mejoramiento del servicio (calidad y aumento en las horas del servicio)[92].

Para la implementación de este esquema de gestión, el Ministerio de Minas y Energía liderará el desarrollo de los mecanismos legales que permitan la creación de áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica en las que el cierre financiero pueda hacerse con el apoyo de recursos de la Nación, respetando los criterios de eficiencia y suficiencia financiera. Por otra parte, para la puesta en marcha de este esquema, el Ministerio de Minas y Energía podrá hacer uso de recursos tales como:

1. El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI).

2. El Fondo Nacional de Regalías.

3. Tarifas pagadas por los usuarios.

4. Contrapartidas de las entidades territoriales, y

5. Recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cubrir subsidios por menores tarifas y financiar la operación comercial y el mantenimiento de la infraestructura eléctrica en las Zonas No Interconectadas. Como resultado de estas medidas se espera que, entre otros, durante el presente cuatrienio se amplíe en 42 MW la capacidad instalada en las Zonas No Interconectadas. De la misma manera, se prevé que estas medidas permitirán prestar el servicio a 40.000 nuevos usuarios e incrementar en un 10% el tiempo promedio de servicio en estas zonas. (Ver anexo de metas)

• Proyectos basados en fuentes alternativas de energía. El Ministerio de Minas y Energía y el IPSE promoverán el diseño y la ejecución de proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la implementación de tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa. Los resultados de la implementación de estos proyectos piloto serán tomados en consideración para:

1. Replicar estas soluciones en las Zonas No Interconectadas, y

2. Promover la sustitución de los actuales parques de generación por tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa.

De la misma manera, el Ministerio de Minas y Energía y el IPSE impulsarán el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica basados en energías alternativas que permitan incentivar el desarrollo económico de las regiones. Teniendo en cuenta el impacto positivo que

88 Artículo 118 de la Ley 812 de 2003

89 Soluciones basadas en la utilización de energías alternativas para la generación de energía eléctrica.

90 Zonas No Interconectadas son las áreas geográficas donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional.

91 Para el periodo 2006 - 2010 se espera una sustitución de al menos 15MW.

92 Para supervisar el avance en el logro de este objetivo, durante el presente cuatrienio se implementarán sistemas de telemedida en por lo menos 50 localidades de las zonas no interconectadas.

estos proyectos pueden generar sobre la economía de las Zonas No Interconectadas, serán considerados prioritarios dentro del Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2006-2010.

Por otra parte, el Gobierno Nacional impulsará la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas en aquellas regiones de las Zonas No Interconectadas en donde sea la solución más apropiada desde el punto de vista técnico y económico. Así, para el período 2006-2010 se tiene prevista la terminación de los procesos de planeación y construcción de 7 proyectos hidroeléctricos de menor escala iniciados durante el cuatrienio 2002-2006.

Gas Licuado de Petróleo (GLP)

Desde 1991 el Gobierno Nacional ha promovido, mediante documentos Conpes y Planes Energéticos Nacionales, la masificación del consumo de gas propano como combustible sustituto de la leña en aquellas zonas donde no es económicamente factible extender la red de transporte del gas natural. Adicionalmente, se ha promovido la participación privada en todos los eslabones de la cadena de distribución de gas licuado de petróleo (DNP, 2006).

Entre las iniciativas gubernamentales por promover el uso de gas licuado de petróleo en las áreas urbanas y rurales del país se destaca el programa de GLP Rural adelantado por Ecopetrol S.A[93]. Este programa surgió como una estrategia para incrementar el consumo de gas licuado de petróleo en regiones en las que no se prestaran o no se previera la prestación de los servicios de distribución y comercialización de gas natural en el sector residencial.

Con el objeto de promover el desarrollo de la industria del gas licuado de petróleo y avanzar en el propósito de universalizar este servicio, en el período 2006-2010 el Gobierno Nacional implementará las acciones orientadas a promover el uso de este energético.

• Incentivar el uso del gas licuado de petróleo. El Ministerio de Minas y Energía diseñará y pondrá en marcha un programa de masificación del uso del gas licuado de petróleo, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Evaluar la viabilidad de establecer áreas de servicio exclusivo para la distribución y/o comercialización de gas por redes en capitales de departamento y cabeceras municipales donde la sustitución de energía eléctrica por gas natural no sea viable económicamente.

2. Analizar la viabilidad de establecer incentivos para que los agentes formales de la cadena presten los servicios de distribución y comercialización de gas licuado de petróleo por medio de cilindros en áreas rurales.

3. Realizar una evaluación de zonas rurales no atendidas por el programa GLP Rural, con el fin de determinar la viabilidad de continuar y/o complementar este programa, y

4. Desarrollar mecanismos de subasta para la asignación de las áreas de servicio exclusivo. La CREG revisará el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de gas propano para uso domiciliario, con base en lo anterior.

Gas Natural

El Ministerio de Minas y Energía evaluará la conveniencia de impulsar los cambios normativos orientados a aumentar la cuota de fomento[94] sobre el valor de la tarifa que se cobra por el gas natural objeto del transporte y que se destina al Fondo Especial Cuota de Fomento. Lo anterior con el objeto de continuar la promoción y cofinanciación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en las regiones en donde el gas natural sea el sustituto energético más eficiente, desde el punto de vista económico.

93 Ecopetrol adelantó este programa de masificación de gas propano en el nivel rural durante el periodo 2004-2005. El programa incluía la entrega a título gratuito de un equipo de cocción (estufa, regulador y cilindro de 33lb), una carga inicial y dos recargas adicionales a usuarios potenciales. A través del programa se entregaron 206,678 equipos de cocción, beneficiando a una población de 1.033.390 habitantes en 19 departamentos del país. Para el desarrollo del programa de GLP Rural, Ecopetrol S.A. contrató un esquema de gerencia que realizó las actividades de planeación, administración, ejecución, control y evaluación del programa.

94 Creada por el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

3.6.3 Alcanzar la inclusión digital

Servicio y acceso universal a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)

Esquema de financiación de las telecomunicaciones sociales. La Ley 142 de 1994, permitió el otorgamiento de subsidios a los usuarios de telefonía domiciliaria de estratos bajos y definió que estos subsidios deben financiarse mediante las contribuciones de los usuarios de estratos altos. Este esquema posibilitó que el servicio de telefonía local se preste con tarifas más asequibles para la población con menores ingresos, principalmente en las áreas urbanas del país. No obstante, la expansión de la telefonía móvil y el mayor crecimiento de la población objeto de subsidios[95], sumados a la inexistencia de estratos contribuyentes en algunas zonas rurales o urbanas de menor tamaño, fueron motivo para que este esquema se convirtiera, rápidamente, en deficitario e insostenible[96]. Desde 1999 el Gobierno Nacional ha implementado programas de acceso y servicio universal fomentando la prestación de servicios de telefonía e Internet, que se financian con las contribuciones de los operadores al Fondo de Comunicaciones. Estas contribuciones varían dependiendo del servicio que preste el operador que hace aportes. Considerando los alcances logrados desde 1999, el Ministerio de Comunicaciones continuará fomentando programas de servicio/acceso universal, a medida que los avances tecnológicos y la disponibilidad de recursos lo permitan, bajo criterios de eficiencia, competencia y continuidad en el largo plazo.

Teniendo en cuenta la creciente convergencia de servicios y la necesidad de mejorar las condiciones para la competencia entre operadores, el Gobierno Nacional promoverá los desarrollos normativos para redefinir la estructura del régimen de subsidios y contribuciones, garantizando los principios de simplicidad, eficiencia y sostenibilidad. Para este fin, realizará un estudio que analice el impacto de la ejecución del Plan Nacional de Servicio Universal 1999-2009 y con base en sus conclusiones, se promoverán las modificaciones normativas a que haya lugar.

Conectividad a Internet. El Ministerio de Comunicaciones fortalecerá los programas de acceso universal a las TIC, promoviendo así el aprovechamiento de estas tecnologías en todas las regiones del país. En particular, el Programa Compartel continuará con el proyecto de conectividad a instituciones públicas, mediante el cual en 2010 tendrán acceso a Internet de banda ancha 22.406 instituciones públicas, entre sedes educativas, bibliotecas, y hospitales (Ver Anexo metas).

Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Sena, diseñarán diferentes alternativas para que la conectividad en 8.886 escuelas oficiales, sea potenciada y estas instituciones educativas sean convertidas en centros de acceso comunitario a las TIC. De esta manera, en 2010 el país contará con 10.000 centros de acceso comunitario a Internet en aquellas zonas donde existe una oferta insuficiente de este servicio.

En la selección de los municipios beneficiados por estos proyectos, se considerará la importancia de adelantar inversiones sociales en las zonas de frontera, como herramienta para apoyar el desarrollo social y económico de la población que habita en estas regiones del país.

Así mismo, el Gobierno Nacional diseñará una política para que las Aseguradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y Empresas Promotoras de Salud (EPS) utilicen las TIC para tener información en tiempo real de todos los beneficiarios.

De otra parte, el Programa Computadores para Educar en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, continuará con la provisión de infraestructura computacional a las sedes educativas oficiales del país. Mediante este Programa, con el apoyo del sector privado y de los entes territoriales, se entregarán 187.810 computadores durante los próximos cuatro años (Ver Anexo metas). Al final del período, el 45% de los planteles educativos oficiales de todo el país, contarán con

95 Durante el periodo 2000-2005, por cada línea que se instaló en los estratos 5, 6 y no residencial, entraron en servicio cuatro líneas de los estratos 1, 2 y 3.

96 El déficit acumulado del esquema de subsidios y contribuciones (1998-2004) alcanzó los 364.015 millones de pesos, según cifras del Fondo de Comunicaciones.

acceso a esta infraestructura a través de este programa, pasando de una cobertura actual de 48 alumnos por computador con corte a diciembre de 2006, a 20 alumnos por computador en el 2010.

Para posibilitar el cumplimiento de las metas mencionadas, y en concordancia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, durante el período 2007-2010 se buscará una mayor inversión en los proyectos de acceso universal del Fondo de Comunicaciones. Adicionalmente, se desarrollarán evaluaciones del impacto económico y social de los proyectos, de tal manera que se cuente con mayor información en el diseño, estructuración y seguimiento de los mismos.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de acuerdos con los entes territoriales para el fomento, el uso, la apropiación y la sostenibilidad de las TIC en las diferentes regiones del país.

Nuevos programas de acceso universal a las TIC. Como complemento a las anteriores políticas, se evaluarán nuevos esquemas de acceso a las TIC en regiones apartadas, incluyendo las zonas de frontera, mediante la utilización de mecanismos competitivos para la asignación de los recursos públicos.

Reducción de la brecha en apropiación de las TIC

Desarrollo de capacidades en TIC. El desarrollo de competencias básicas que permitan a la población, más específicamente a estudiantes y docentes, apropiarse y utilizar adecuadamente la información y las TIC, es uno de los mayores desafíos en la reducción de la brecha digital.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación y cofinanciación con el Ministerio de Educación Nacional y el Sena, adelantará un plan de alfabetización en TIC mediante el cual:

1. Se definan las competencias básicas en TIC que serán necesarias en cada uno de los niveles de educación.

2. Se promueva la incorporación de las competencias básicas en TIC en los programas educativos, y

3. Se definan acciones para el fortalecimiento del bilingüismo en los alumnos y maestros de las instituciones públicas educativas. Adicionalmente, estas entidades acompañarán a escuelas oficiales con conectividad y en el desarrollo de las habilidades en TIC de los alumnos y profesores.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Sena promoverán acciones para el desarrollo de capacidades en TIC en los servidores públicos y en la población discapacitada del país. Así pues, se buscará capacitar a 11.615 servidores públicos a nivel nacional.

Finalmente, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con Colciencias, liderará la propuesta de diseño de incentivos tanto financieros como no financieros para que el recurso humano altamente capacitado en el diseño y apropiación de TIC regrese al país. Así mismo, este Ministerio en articulación con el Icetex, entre otros, coordinará el diseño de una línea de crédito para facilitar el acceso a computadores personales a la población de bajos ingresos

Generación de contenidos locales. El desarrollo de una oferta suficiente de contenidos y aplicaciones es otro elemento importante para el aprovechamiento de las TIC en los procesos de generación de conocimiento. Es así como resulta imprescindible complementar la oferta de contenidos generada en el nivel nacional, con una oferta de contenidos locales acordes con las necesidades e intereses de la población en cada región del país.

Para esto, el Programa Agenda de Conectividad, del Ministerio de Comunicaciones, en conjunto con las universidades promoverá la generación de contenidos locales en las instituciones públicas con conectividad a Internet de banda ancha. Estos contenidos se refieren a información relevante para la ciudadanía sobre rendición de cuentas, procesos de contratación pública, trámites y servicios al ciudadano en línea e información general sobre el municipio y los diferentes ámbitos de acción del mismo (agricultura, salud, educación, turismo, etc.). Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones estudiará la creación de un programa de apoyo al desarrollo de portales especializados en diferentes regiones, sectores productivos y regiones del país, entre las que se encuentran las zonas de frontera.

Aprovechamiento de la infraestructura de acceso universal a las TIC. Aprovechando la conectividad instalada, el Programa Compartel creará un Programa de Promotores, mediante el cual se gestionará la incorporación de las TIC en las actividades cotidianas de producción, servicios y comercio en las diferentes regiones apartadas y de bajos ingresos, y en la población desplazada del país.

Fortalecimiento de la radiodifusión sonora y televisión pública

El Gobierno Nacional continuará transformando y fortaleciendo la radio nacional y la televisión pública en Colombia, bajo criterios de modernización tecnológica, integración de redes, convergencia, calidad en los contenidos e interactividad para los usuarios.

En este sentido, la prestación del servicio de radio y televisión pública se hará con base en los criterios de eficiencia y calidad, promoviendo la igualdad en el acceso y el apoyo al desarrollo económico del país. Así, se buscará incluir dentro de la programación contenidos orientados al desarrollo de competencias científicas, sociales, matemáticas, comunicativas y ciudadanas, y de bilingüismo en la población de todo el país. De esta forma, para 2010, señalcolombia contará con 24.223 nuevos hogares de audiencia cautivos (Ver Anexo metas). Así mismo, mediante mecanismos coordinados y cofinanciados, el Ministerio de Comunicaciones y los Ministerios de Educación Nacional y Cultura, y las demás entidades del Estado que programen en los canales públicos nacionales, definirán los principios orientadores de su programación, para garantizar una producción de contenidos de alta calidad, considerando las necesidades de los habitantes del territorio nacional.

Adicionalmente, para un mayor desarrollo del servicio de radiodifusión, se adelantará una revisión al marco normativo vigente de este sector, y se realizarán procesos licitatorios para la radio comercial y la radio comunitaria en las ciudades capitales de los departamentos.

De otra parte, para el aseguramiento de la convergencia tecnológica, el Gobierno Nacional buscará que los servicios a través de los cuales se transmiten las señales de audio y video de manera simultánea y no radiodifundida, sean prestados por los operadores de servicios de telecomunicaciones a través de la red de telecomunicaciones del Estado, previa autorización por parte del Ministerio de Comunicaciones.

En este marco, el Ministerio promoverá la eficiencia en la operación de las redes y diseñará un nuevo esquema de financiación que garantice la sostenibilidad de la Radio Nacional y de la televisión pública. Así, para garantizar nuevas fuentes de recursos y fortalecer la labor del operador público del servicio de televisión, el Gobierno Nacional promoverá la comercialización de su parrilla de programación hasta en un 30%. Adicionalmente, en la medida en que se adapte el marco normativo del sector, el Fondo Comunicaciones financiará planes y programas de inversión de dicho operador y de los operadores regionales de televisión, contribuyendo de esta forma a la ampliación y fortalecimiento de las redes de la televisión pública, nacional y regional, incluyendo las zonas de frontera. Así mismo, este operador formulará una estrategia para la consecución de mayores ingresos.

En este contexto, el operador del servicio de televisión nacional invertirá los recursos que se destinen a la prestación de los servicios de radio y televisión pública teniendo en cuenta el siguiente orden de prioridades:

1. La operación, mantenimiento, expansión y modernización de la infraestructura técnica afecta a la prestación del servicio de televisión.

2. El cubrimiento de los costos de transmisión y transporte de señal, y

3. La producción, emisión, realización, programación y fomento de la televisión pública. De esta forma para 2010, este operador presentará un índice de disponibilidad de la red de radiodifusión del 100%.

Finalmente, garantizando el cumplimiento de los mandatos constitucionales, el Gobierno Nacional promoverá una reforma a la Comisión Nacional de Televisión que permita adaptar dicha entidad al contexto convergente del sector de TIC en Colombia y que mejore las condicio-

nes para la destinación de recursos de inversión al fortalecimiento de la televisión pública nacional.

Territorios digitales y programas regionales de apropiación de TIC

Las regiones colombianas deberán tomar conciencia del potencial de las TIC para el desarrollo, la competitividad y la reducción de la pobreza. Por esta razón, el Ministerio de Comunicaciones a través del Fondo de Comunicaciones, promoverá el desarrollo de departamentos y municipios digitales, en los que se aprovechen dichas tecnologías para articular al sector privado, la academia y la sociedad civil con el Estado, y así mejorar los procesos cotidianos de gobierno, producción, servicios y comercio. Con esto se buscará que Colombia se consolide como un país digital en América Latina, lo cual permitirá el mejoramiento de la posición competitiva del país, la generación de exportaciones adicionales que fomenten la creación de empleos de alto valor agregado.

En este marco, el Gobierno Nacional impulsará casos piloto en departamentos, ciudades y municipios del país en alianza con empresas del sector, operadores, gremios, autoridades departamentales y locales, universidades, centros de investigación y de desarrollo tecnológico, y otras instituciones reconocidas en las regiones. Así mismo, se extenderá inicialmente el apoyo a los Parques Tecnológicos existentes en el país.

Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones acompañará a los departamentos en la definición de estrategias regionales de alfabetización, apropiación y uso de TIC, que dentro de una estrategia nacional de desarrollo y uso de TIC articulen los esfuerzos locales destinados al aprovechamiento de estas tecnologías. Estas acciones incluirán el desarrollo de mecanismos que fomenten el uso de las TIC en las zonas de frontera.

El esquema de subsidios en servicios públicos domiciliarios

Cabe anotar que durante los últimos años, se ha presentado un desbalance en este esquema para los servicios de energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, acueducto, alcantarillado y aseo, el cual ha aumentado en la medida en que se ha incrementado la población objeto de subsidios[97]. Adicionalmente, se ha detectado que en algunos casos los subsidios asignados no se han dirigido a la población de menores ingresos. Por esta razón, resulta también necesario optimizar la asignación de los subsidios, para que estos se dirijan a la población de menores recursos. Como parte de las acciones para una mejor focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, el DANE definirá nuevas metodologías de estratificación socioeconómica que tengan en cuenta los resultados del censo de 2005. Adicionalmente, el Gobierno Nacional evaluará la posibilidad de complementar la herramienta de estratificación con otras herramientas de focalización de modo que el instrumento final que se utilice para la clasificación de los usuarios permita de manera eficiente y eficaz evaluar las condiciones de vida de la población y clasificar de mejor manera a la población con base en rasgos característicos de sus condiciones de vida.

En el mismo sentido, se dará prioridad al otorgamiento de subsidios a los estratos 1 y 2. En el estrato 3, se evaluará la implementación de acciones complementarias para una mayor focalización en la asignación de subsidios. Este análisis deberá enmarcarse dentro de las políticas sociales de cada sector e igualmente reconocerá las características propias del mercado. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, el Gobierno Nacional desarrollará medidas para priorizar la focalización de subsidios a los consumos de subsistencia, para estratos 1 y 2, siempre y cuando no se comprometan las metas fiscales ni la suficiencia financiera de las empresas.

3.7 Equidad en el campo

El crecimiento de la producción es la fuente inicial de mayores ingresos y empleo en sector rural. Sin embargo, los altos índices de pobreza en el campo y los procesos a través de los cuales tiende a perpetuarse ("trampas de pobreza"), impiden que los campesinos puedan aprovechar adecuadamente las nuevas oportunidades que brinda el crecimiento. Por esta razón, es necesario adoptar políticas específicas dirigidas a mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos, mediante:

1. El acceso a los recursos de producción.

2. El mejoramiento de su capacidad productiva.

3. El acceso a servicios públicos que permitan mejorar sus condiciones de vida, y

4. La oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos.

3.7.1 Avanzar en el ordenamiento social de la propiedad.

Adjudicación y titulación de tierras

La mejora de la capacidad productiva de los campesinos requiere, entre otras cosas, facilitar el acceso a la tierra y garantizar la propiedad de la misma como estímulo a su uso productivo sostenible, así como el acceso a los diferentes recursos de producción.

El objeto de este programa es mejorar el acceso a la tierra de la población objeto de reforma agraria con el fin de mejorar su capacidad productiva. Para este fin se propone:

1. La adjudicación de tierras provenientes de los procesos de extinción de dominio.

2. La titulación de baldíos.

3. El subsidio integral de tierras, y

4. La defensa de la propiedad pública y la clarificación de los derechos de propiedad colectiva.

Durante este cuatrienio el Incoder adjudicará. 130.000 hectáreas provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, atendiendo la recomendación del Conpes 3400 de 2004. En ese sentido, se adjudicará el 50% del área para beneficiar 3.250 familias en condición de desplazamiento (equivalentes a 65.000 has), el 25% a 1.625 familias campesinas (equivalentes a 32.500 has) y el 25% a 1.300 familias de reincorporados a la vida civil, 163 familias afrodescendientes y 163 familias indígenas (equivalentes a 32.500 has). Para lograr que estas metas se cumplan adecuadamente, es necesario que la DNE efectúe las gestiones necesarias para que los predios de extinción de dominio queden libres de obstáculos jurídicos y gravámenes que impidan su adjudicación (ver anexo de metas).

Para la titulación de baldíos se culminará la sustanciación de la totalidad de los procedimientos agrarios pendientes de esta índole[98]. Así durante el próximo cuatrienio se resolverán los 46.070 expedientes heredados del Incora e identificados por la Procuraduría General de Nación y se atenderán los nuevos procesos de titulación que se presenten ante el Incoder.

A través del subsidio integral de tierras se adjudicarán 120.000 hectáreas de tierra a 12.000 familias campesinas, de ellas aproximadamente, 9600 en condiciones de desplazamiento, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial. También, se promoverá el uso productivo de las tierras adjudicadas por el antiguo Incora y/o Incoder que no son explotadas por sus propietarios en la actualidad (ver anexo de metas).

Con el propósito fundamental de defender la propiedad pública y clarificar los derechos de propiedad colectiva, se continuará con la tarea de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad rural del Estado, de los grupos étnicos y de la población vulnerable.

Tierras para comunidades afrocolombianas e indígenas

En el caso de las comunidades indígenas y afrocolombianas la tierra constituye un factor determinante en el desarrollo y la cohesión social de estos pueblos. Este programa tiene por objetivo atender los requerimientos y las necesidades de tierras por parte de las comunidades afro -colombianas e indígenas. Con este fin se propone:

1. El diseño y la implementación del Plan Nacional de Tierras, basado en un estudio de tenencia y caracterización de las tierras indígenas,

97 Estos desbalances se han mitigado parcialmente con la aplicación de los factores de la Ley 142 de 1994 y sus normas modificatorias, así como con la definición de estrategias de asignación eficiente de subsidios, definidas en el marco normativo y regulatorio de cada sector.

98 46.070 identificados por la Procuraduría a finales de 2005.

concertado entre las comunidades indígenas y el Gobierno Nacional. Se honrarán, en especial, los compromisos adquiridos en el departamento del Cauca, y

2. La titulación, a través de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, de 70.000 hectáreas de tierras baldías ocupadas ancestralmente en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, beneficiando a 3.500 familias afrocolombianas (ver anexo de metas).

Compra de predios improductivos por valor catastral

Para evitar la especulación en el precio de la tierra y fomentar el uso eficiente de la misma, se autorizará al Incoder a comprar predios que previamente se hayan calificado como improductivos pero que no estén abandonados, asignándole al Estado la primera opción de compra por el valor catastral de cada predio. Esta medida creará mejores condiciones para una distribución adecuada de la tierra, además de generar nuevas alternativas de acceso a la tierra para los productores agropecuarios que estén interesados en desarrollar proyectos productivos en dicho predios, así como para los campesinos sin tierra.

3.7.2 Ajustes institucionales para el sector rural

Este programa propone:

1. Mejorar la gestión institucional del Incoder.

2. Apoyar la ejecución de los planes de desarrollo territorial, y

3. Apoyar transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo.

Durante este cuatrienio se fortalecerá la capacidad de coordinación y convocatoria del "Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural" y se diseñarán nuevos mecanismos y esquemas de transferencia de propiedad de las tierras, y de construcción, adjudicación y administración de distritos de riego.

Para mejorar la gestión institucional del Incoder y facilitar sus futuras reformas, el Instituto deberá evolucionar hacia una entidad promotora del desarrollo rural, dedicada a la cofinanciación y viabilización de propuestas originadas desde el sector privado que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Con este propósito en este PNDAR se tiene previsto una reforma estructural de la institución.

El MADR, en consonancia con las políticas de desarrollo territorial del PND, continuará apoyando la formulación y ejecución de los planes de desarrollo territorial. A través del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA), se articularán los planes de desarrollo departamentales con los lineamientos de la política agropecuaria nacional y se fortalecerá el trabajo de los secretarios técnicos de las cadenas productivas bajo el enfoque de la Apuesta Exportadora.

De otro lado, el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural apoyará a la Presidencia de la República y al Departamento Nacional de Planeación en las transformaciones institucionales necesarias para reducir los niveles de pobreza en el campo, tal y como lo plantea la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (MERPD).

3.7.3 Mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos

El medio más eficaz para la reducción de la pobreza es aumentar la capacidad de la población rural para generar sus propios ingresos. Para esto, dentro del marco de lo propuesto por la Red de Protección Social, este Gobierno promoverá:

1. El fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias.

2. La promoción de la agroindustria y el turismo rural, y

3. El desarrollo de microfinanzas rurales.

Para el fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias se implementará el "Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia" basado en la experiencia de Pademer, y se implementará la segunda fase del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas-PAAP.

Con el "Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia" se espera beneficiar a 28.800 familias rurales pobres, generando mayores ingresos y empleos. De la misma manera, se espera facilitar el acceso a 2.500 familias rurales a servicios de microcrédito; incentivar a 2.500 jóvenes rurales a participar en el Sistema Financiero Formal, mediante la apertura de cuentas de ahorro; incentivar la apertura y sostenimiento de seguros de vida a 2.500 microempresarios rurales; y fortalecer a 50 cooperativas e instituciones financieras para la atención especializada a familias rurales pobres. Con la segunda fase de PAAP se espera implementar 190 nuevas alianzas que beneficiarán a 17.500 familias y generarán 20.900 nuevos empleos (ver anexo de metas).

Para la promoción de la agroindustria y el turismo rural se continuará ofreciendo la línea de crédito de redescuento finagro para el desarrollo de actividades rurales. En el caso particular de los biocombustibles se creará un Fondo de Capital de Riesgo.

Para imprimirle un mayor dinamismo a la política de microfinanzas, haciendo uso de la amplia red comercial de oficinas y sucursales del Banco Agrario, el MADR continuará adelantando el Programa Especial de Microcrédito para Población Vulnerable, en conjunto con el Fondo Nacional de Garantías, la agencia Presidencial para la Acción Social y el Sena. El programa comenzará con un proyecto piloto a través del cual se financiarán los proyectos productivos de 10.000 desplazados en 10 ciudades del país. Una vez finalizado este piloto, el programa se extenderá al resto de ciudades del país.

Así mismo, a través de la Banca de las Oportunidades, se promoverá el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando la equidad social en el campo, utilizando una red de corresponsales no bancarios, a través de los cuales se podrán ofrecer algunos servicios financieros en lugares apartados en los cuales la operación bancaria a través de sucursales no es posible.

3.7.4 Promover esquemas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos

Este Gobierno promoverá el desarrollo de proyectos productivos que contrarresten la expansión de los cultivos ilícitos. Dicha promoción se hará a través del fomento productivo, la gestión ambiental y el mejoramiento de la presencia institucional en las zonas de intervención.

Se fomentarán alternativas productivas en 88.000 nuevas hectáreas de cultivos lícitos al interior de la frontera agrícola y se apoyarán proyectos productivos sostenibles para las 50 mil familias guardabosques actuales. Lo anterior se hará a través de la cofinanciación de proyectos productivos económica y técnicamente viables. A través de la gestión ambiental, se mantendrán libres de cultivos ilícitos al menos 2.000.000 de hectáreas, se recuperarán al menos 100.000 hectáreas de bosque primario y secundario, y se atenderán cerca de 80.000 familias adicionales a través del Programa de Familias Guardabosques. Finalmente, a través de la organización comunitaria e institucional, se mejorará la presencia y la articulación interinstitucional en las Zonas de Intervención, se estructurará al menos un proyecto de Sena, Dansocial y el Ministerio de Educación Nacional en cada zona. Adicionalmente, se firmarán convenios de cooperación técnica con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para facilitar la implementación de los instrumentos de política.

3.7.5 Programas de promoción social para la población rural

El alivio de la pobreza rural y el desarrollo de acciones concretas que ayuden a contrarrestar las "Trampas de la pobreza", son condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de los pobladores, en especial los más pobres y los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Para esto es necesario garantizar un sistema de promoción social en las zonas rurales que facilite el acceso a bienes públicos tales como educación, salud, saneamiento básico y seguridad alimentaria, entre otros, siguiendo las estrategias planteadas en el capítulo de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad de este Plan de Desarrollo.

En lo que corresponde a la Política de Desarrollo Rural, en el marco del Programa Para la superación de la Pobreza Extrema-PEP y la Red de Protección Social, se desarrollará:

1. El programa de vivienda de interés social rural y saneamiento básico.

2. La implementación acciones concretas para la seguridad alimentaria y nutricional, y

3. La focalización de esfuerzos para atender a la población desplazada y reincorporada.

El programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) entregará, por una sola vez, un subsidio en dinero (entre 12 y 18 smmlv) para la construcción en sitio propio, el mejoramiento o la adquisición de vivienda nueva a personas de los niveles 1 y 2 del Sisbén, a población en condición de desplazamiento, reincorporada a la vida civil, damnificada de desastres naturales o calamidades públicas, beneficiarios de cadenas productivas, de subsidio integral de tierras de Incoder, de Pameder y de Alianzas Productivas y a personas que habiten en zonas de amortiguación de parques naturales y posadas turísticas. Durante este cuatrienio se asignarán recursos para beneficiar a 53.800 familias, de la cuales 10.500 familias corresponden de población en condición de desplazamiento.

La política de agua potable y saneamiento básico para la zona rural está orientada a mejorar la calidad de vida de la población rural mediante el acceso a agua para consumo humano y saneamiento básico. Este objetivo se desarrollará en armonía con el manejo ambiental, garantizando el cumplimiento de las competencias de los niveles regionales y locales y con el apoyo del nivel nacional. Las estrategias para el desarrollo de estos objetivos están contempladas en el capítulo de *Agua Para La Vida*, principalmente en las acciones relacionadas con el impulso de esquemas regionales de prestación de los servicios a través de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico.

Para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, este Gobierno diseñará e implementará el "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional", el cual será concertado con los diferentes actores de los sectores público, privado y sociedad civil, y será desarrollado en el período 2006-2015. También se continuará fortaleciendo y mejorando el Programa Red de Seguridad Alimentaria-RESA. Este programa está dirigido a la población más vulnerable y busca impulsar proyectos productivos para la generación de alimentos para el autoconsumo y aquellos que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad. En el programa RESA se prevé involucrar a 1,5 millones de familias campesina y pobres urbanos en condiciones de pobreza.

Para atender a la población rural en condiciones de pobreza y facilitar la integración de la población desplazada y reincorporada a la sociedad y así evitar su migración hacia zonas urbanas, el MADR y la Agencia Presidencial para la Acción Social, focalizarán instrumentos estratégicos con el fin de atender a dichas poblaciones mediante el mejoramiento de la dotación inicial de activos y la generación de nuevas capacidades. De esta manera, 12.800 familias campesinas desplazadas por la violencia recibirán de manera preferencial tierras adquiridas directamente por el Incoder y de la DNE. Además, se entregarán a 1.300 familias de reincorporados, aproximadamente 26.000 hectáreas de la DNE. De igual manera, con los recursos destinados al subsidio de vivienda se espera beneficiar a 7.800 familias desplazadas (ver anexo de metas).

El Programa de Familias en Acción, en el marco del Programa Para la superación de la Pobreza Extrema-PEP, continuará con la entrega de subsidios para nutrición y educación a las familias de nivel 1 del Sisbén, población desplazada y reincorporada. Este programa se desarrollará principalmente en municipios rurales con menos de 100.000 habitantes. La meta para el cuatrienio es atender a 1,5 millones familias, de las cuales 1.200.000 corresponde al nivel 1 del Sisbén, 200.000 a desplazados y 100.000 a otra población, incluyendo a los reinsertados.

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

4.1 Consideraciones macroeconómicas

Este capítulo desarrolla uno de los principales objetivos del Plan: lograr tasas de crecimiento altas que puedan ser mantenidas en el tiempo. Sin embargo, propone superar la tradicional disyuntiva entre crecimiento y bienestar y consecuentemente, persistir en una visión de crecimiento como herramienta fundamental para promover la equidad. Por tanto, el tipo de crecimiento con el cual el Gobierno Nacional está comprometido, es aquel en el que se crean las condiciones para que todos los colombianos, y particularmente los más pobres y vulnerables, tengan acceso a empleos de calidad, que les permitan generar ingresos sostenibles. En otras palabras, se requiere potenciar y desarrollar las capacidades productivas de los más pobres, para que superen su condición y puedan insertarse efectivamente en el círculo virtuoso de fortalecimiento del capital humano, crecimiento de la economía, generación de empleo formal, incremento del ingreso salarial de los colombianos y del recaudo tributario, mayor inversión social y mejor distribución de la riqueza entre todos los colombianos.

Los mayores niveles de crecimiento requieren la elevación de la tasa de inversión, de la productividad total de los factores y del empleo, lo que permitirá reducir la tasa de desempleo al 6% en 2019. Para los próximos cuatro años, se tiene como meta elevar el crecimiento promedio a una tasa no inferior al 5%, para lo cual la inversión deberá elevarse del 21,8% del PIB al 26,1% en 2010, lo que equivale a un crecimiento anual promedio de la inversión del 6,4%. El empleo por su parte, deberá crecer a una tasa promedio del 3,1% y la productividad a 0.5% anual. Dichas tasas de crecimiento y los niveles de inversión requeridos son igualmente consistentes con el balance macroeconómico que se presenta más adelante.

Así mismo, se requiere que la tasa de ahorro doméstico pase del 22,5% al 23,4% del PIB, el cual en un 76,2% se origina en el sector privado. A su vez, este nivel de ahorro deberá ser complementado con un ahorro externo del 2,8% del PIB.

El crecimiento propuesto es consistente con una devaluación real acumulada del 5,1% y una inflación promedio del 3,3% (Cuadro 4.1).

CUADRO 4.1

Crecimiento del PIB 2001-2010

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005
Producción					
PIB efectivo	255.854.951	260.783.471	270.837.279	284.039.139	298.967.915
Crecimiento PIB efectivo (%)	1,47	1,93	3,86	4,87	5,26
Productividad					
Crecimiento PTF (%)	0,27	0,8	-0,3	3,0	1,3
Empleo					
Crecimiento PET (%)	2,0	2,2	2,2	2,2	2,1
TGP (%)	61,9	61,5	62,1	60,8	59,9
Crecimiento empleo (%)	1,1	0,7	5,1	0,7	2,8
Tasa de empleo (E/PEA) (%)	85,0	84,3	85,8	86,4	88,2
Tasa de desempleo (%)	15,0	15,7	14,2	13,6	11,8
Capital					
Inversión	35.660.327	39.188.037	44.963.032	51.980.447	65.300.604
Crecimiento de la inversión	1,89	9,90	14.74	15.6	25.6
Tasa de inversión (%PIB)	13,9	15,0	16,6	18,3	21,8
Stock de capital	580.165.026	590.808.944	606.704.176	710.196.711	710.569.898
Relación K/Y	2,27	2,27	2,24	2,21	2,22
Crecimiento de K (%)	1,31	1,83	2,69	3,65	5,46

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
Producción					
PIB efectivo	317.470.100	333.407.777	350.234.018	367.802.989	386.209.967
Crecimiento PIB efectivo (%)	6,2	5,0	5,0	5,0	5,0
Productividad					
Crecimiento PTF (%)	1,5	0,6	0,5	0.4	0,4

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
Empleo					
Crecimiento PET (%)	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
TGP (%)	59,9	59,9	59,9	59,9	59,9
Crecimiento empleo (%)	3,1	3,0	3,0	3,2	3,2
Tasa de empleo (E/PEA) (%)	88,8	89,4	90,0	90,6	91,2
Tasa de desempleo (%)	11,2	10,6	10,0	9,4	8,8
Capital					
Inversión	80.002.465	85.202.625	90.570.391	95.823.474	102.339.470
Crecimiento de la inversión	28,4	6,5	6,3	5,8	6,8
Tasa de inversión (% PIB)	25,2	25,4	25,6	25,7	26,1
Stock de capital	760.218.494	812.314.494	812.314.006	866.986.696	924.389.040
Relación K/Y	2,24	2,28	2,32	2,36	2,35
Crecimiento de K (%)	7.14	6,99	6,85	6,73	6,62

Fuente DNP-DEE.

Al tener en cuenta la apreciación de los últimos dos años, las proyecciones muestran un ajuste moderado en precios, que deberá ser consistente con un nivel de deuda pública sostenible.

De esta forma, la sostenibilidad del crecimiento en los próximos años dependerá no sólo de la acumulación de factores, del crecimiento de la productividad y del ahorro, sino también de la estabilidad macroeconómica. Sin esa estabilidad, será muy difícil contar con un clima favorable a la inversión nacional y extranjera y, como se dijo en el capítulo anterior, buena parte de las ganancias en productividad se verían neutralizadas afectando la tasa de crecimiento. De igual manera, el financiamiento externo se vería comprometido, lo cual ejercería una presión inconveniente sobre las tasas de interés y, por ende, sobre el crecimiento. Esto, además encarecería y complicaría la financiación de programas de desarrollo nacional y territorial.

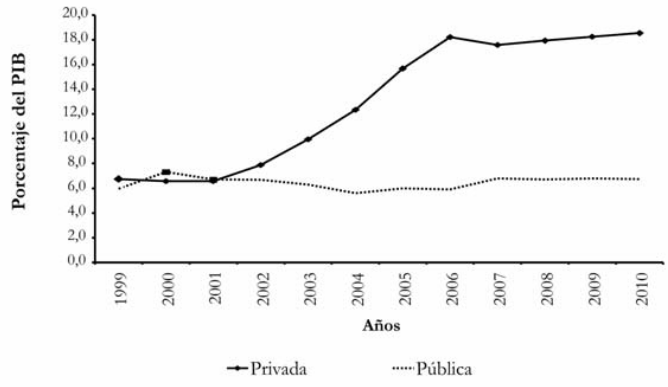
4.1.1 Demanda

El crecimiento por el lado de la demanda será sustentado a partir del comportamiento de las exportaciones, de la inversión y el consumo. El incremento de las exportaciones totales en promedio será del 8,5% anual, de tal forma que el coeficiente de apertura (importaciones más exportaciones) será del 37,8% del PIB. Las exportaciones no tradicionales, por su parte, tendrán un crecimiento promedio del 12,5% anual. La estrategia de profundización comercial será, entonces, fundamental para promover el crecimiento.

La recuperación de la inversión privada será consistente con la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo y con el resto de variables macroeconómicas, como tasa de interés, tipo de cambio e inflación. La inversión pública tendrá un comportamiento muy positivo en términos reales. No obstante, esta crecerá mucho menos que la inversión privada por la participación que esta última tendrá en grandes proyectos de inversión pública y en aquellos que son propios del sector privado (figura 4.1).

FIGURA 4.1

Proyecciones de la inversión privada y pública (% PIB)



Fuente: DANE, cálculos DEE-DNP.

El consumo total, cuyo crecimiento ha estado en promedio en el 3% en los últimos 12 años, aumentará del 5,0% en 2006 a tasas que oscilan entre el 4,9% y el 5,0% en el período 2007-2010. A su vez, este crecimiento estará sustentado en el consumo privado, el cual históricamente ha aumentado a una tasa promedio del 2%, pero que en los últimos dos años lo ha hecho a tasas del 4,7% y el 5,7%. Se espera que el consumo privado continúe creciendo a tasas entre el 4,9% y el 5,0% hasta 2010. Por el lado del consumo público, se registraron tasas de crecimiento superiores al 15% entre 1994 y 1997, pero en los años posteriores sólo llegó al 1,5% y se espera que llegue al 4,9% hacia 2010.

Por su parte, se estima un crecimiento de las importaciones promedio del 11,2% entre 2006 y 2010. En el período mencionado, las importaciones de bienes de consumo crecerán en promedio el 11,2%, las de bienes de capital, que sustentan la inversión, presentarán tendrán un crecimiento promedio del 10%.

En consecuencia, la absorción en el período 2006-2010 crecerá en promedio a una tasa del 5,2%, destacándose que la inversión y el consumo público tendrán tasas de crecimiento muy inferiores a las del sector privado. Esto hará que la senda de crecimiento sea consistente y sostenible con un impacto muy positivo en la reducción de las tasas de pobreza, en la cual las reformas sectoriales serán fundamentales para elevar la productividad (Cuadro 4.2).

CUADRO 4.2

Proyecciones de crecimiento del PIB por componentes de demanda

Concepto	2002(p)	2003(py)	2004(py)	2005(py)	2006(py)	2007(py)	2008(py)	2009(py)	2010(py)
PIB	**1,93**	**3,86**	**4,87**	**5,23**	**6.20**	**5,0**	**5,0**	**5,0**	**5,0**
Consumo total	2,2	1,7	4,8	4,8	5,0	4,8	4,8	4,9	4,9
Consumo privado	3,0	2,4	6,0	4,7	5,7	5,1	5.0	4,9	4,9
Consumo público	-0,3	-0,3	1,1	4,8	2,6	3,8	4,1	4,8	4,9
Inversión total	9,9	14,7	15,6	25,6	28,4	6,5	6,3	5,8	6,8
Inversión privada	15,4	15,9	22,0	16,7	30,6	6,4	6,6	5,9	7,3
Inversión pública	-4,9	14,0	-7,9	28,2	18,2	4,9	5,1	5,2	5,3
Absorción	**3,3**	**3,7**	**6,6**	**8,5**	**8,2**	**5,2**	**5,2**	**5,1**	**5,4**
Exportaciones totales	-5,0	5,7	10,0	5,5	8,0	7,5	7,5	9,5	9,5
No tradicionales	-6,4	-4,4	13,1	0,9	17,4	12,4	11,8	12,9	13,0
Importaciones	1,7	4,7	19,8	21,7	16,3	9,5	9,9	12,8	22,6
Bienes de consumo	10,8	-6,2	16,2	20,3	11,9	21,1	8,7	8,7	9,9
Bienes intermedios	4,0	4,5	24,4	14,0	11,9	15,6	11,5	10,2	9,0
Bienes de capital	-6,1	11,8	15,8	33,3	9,9	14,9	8,6	8,9	7,7

(p): provisional
(py): proyectado.
Fuente: DANE. Proyecciones: Departamento Nacional de Planeación-DEE.

4.1.2 Consistencia macroeconómica.

El escenario macroeconómico para el período 2006-2010 tiene como meta que la inversión alcance un nivel del 26,1% del PIB al final del período, y el ahorro doméstico el 23,4%, y un déficit en la cuenta corriente del 2,7%

El comportamiento de la cuenta de capitales está basado principalmente en los flujos de inversión extranjera directa, de crédito externo neto del Gobierno y de financiamiento externo neto del sector privado. Los flujos de inversión extranjera directa se situarán en cerca del 2,8% del PIB –lo cual implica montos promedios de 4.000 millones de dólares por año–. Por su parte, los flujos de crédito externo neto del Gobierno serán de 2.300 millones de dólares en 2007, pero a partir de ese año estos serán del orden de los 1.000 millones de dólares. Finalmente, el financiamiento externo neto del sector privado será negativo y oscilará entre el 0% y el 1,2% del PIB en todo el período.

El sector privado será el gran protagonista en la ejecución de proyectos de inversión, dado que su participación en la inversión total se situará en promedio alrededor del 70,4% durante todo el período. Del mismo modo, el ahorro privado aumentará del 17,8% al 18,1% del PIB. La inversión pública aumentará entre el 4,9% y el 5,3% en términos reales y se mantendrá en el 7,5% del PIB durante todo el período. El ahorro público aumentará desde el 5,2% al 5,7% del PIB, lo cual refleja las mejoras en el balance fiscal. Sin embargo, la política fiscal de los próximos años estará más orientada a mejorar la calidad de lo realizado en años recientes y no a grandes reducciones del déficit consolidado.

CUADRO 4.3

Balance macroeconómico y financiamiento

Porcentaje del PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(A) Saldo en cuenta corriente[1/]	**0,8**	**0,9**	**-1,3**	**-1,7**	**-1,2**	**-1,0**
(B) Inversión[2/]	**12,7**	**13,9**	**13,9**	**15,0**	**16,6**	**18,3**
(1) Privada (B)-(2)	6,8	6,6	6,6	7,9	10,0	12,3
(2.a) Pública[3/]	6,0	7,3	6,7	6,7	6,3	5,6
(2.b) Plan Colombia	0,0	0,0	0,7	0,5	0,4	0,4
(C) Ahorro (A) + (B)	**11,9**	**13,0**	**12,6**	**13,4**	**15,4**	**17,3**
(3) Privado (C) - (4)	11,4	9,0	8,5	9,8	11,5	12,6
(4.a) Público[3/]	0,5	4,0	3,5	3,1	3,5	4,4
(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,0	0,0	0,7	0,5	0,4	0,4
(D) Financiamiento cuenta corriente	-0,8	-0,9	1,3	1,7	1,2	1,0
(5) Cuenta de capital[1/]	-0,6	0,1	3,0	1,6	0,9	3,3
(6) Errores y omisiones	-0,5	0,1	-0,2	0,2	0,1	0,0
(7) Cambio en reservas (5)+(6)-(D)	-0,4	1,0	1,5	0,2	-0,2	2,3
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)						
(E) Balance Privado (1) - (3)	**-4,7**	**-2,4**	**-1,9**	**-2,0**	**-1,6**	**-0,2**
(8) Financiamiento externo[1/]	-0,4	-0,1	1,3	1,4	1,0	3,3
Inversión extrajera directa neta	1,6	2,5	3,1	1,6	1,1	3,0
Endeudamiento externo neto	-2,0	-2,6	-1,8	-0,2	-0,1	0,3
(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-4,3	-2,3	-3,2	-3,3	-2,6	-3,6
Balance sector público no financiero	**6,2**	**3,3**	**3,7**	**3,8**	**2,5**	**1,4**
(F) Balance público (consolidado)	**5,4**	**3,3**	**3,2**	**3,6**	**2,8**	**1,2**
(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc. [1/]	1,5	1,5	2,4	0,6	0,9	0,4
(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	4,4	2,2	1,4	3,1	2,2	0,8
(12) Privatizaciones y concesiones[1/]	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Financiamiento externo (8) + (10) + (12)	1,1	2,0	3,7	2,0	1,9	3,8
Sostenibilidad de la deuda externa						
Crecimiento real del PIB (%)[5/]	-4,2	2,9	1,5	1,9	3,9	4,9
Inflación (%)[5/]	9,2	8,7	7,6	7,0	6,5	5,5
Deuda externa total de mediano y largo plazo[1/]	42,6	43,1	47,7	46,0	47,8	40,2
Sostenibilidad de la deuda con base en la cuenta corriente						
(13) Saldo de la cuenta corriente	0,8	0,9	-1,3	-1,7	-1,2	-1,0
(14) Cuenta corriente que hace sostenible el saldo de la deuda	-1,7	-4,3	-3,7	-3,4	-4,2	-3,1
(15) Espacio (+)/Diferencia (-) (12)-(13)	2,5	5,2	2,4	1,8	3,0	2,1

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(A) Saldo en cuenta corriente[1/]	**-1,6**	**-1,8**	**-2,8**	**-3,1**	**-2,9**	**-2,7**
(B) Inversión[2/]	**21,8**	**25,2**	**25,4**	**25,6**	**25,7**	**25,9**
(1) Privada (B)-(2)	15,7	17,5	17,7	17,9	18,2	18,5
(2.a) Pública[3/]	6,0	7,5	7,5	7,5	7,5	7,6
(2.b) Plan Colombia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
(C) Ahorro (A) + (B)	**20,2**	**22,5**	**21,7**	**22,4**	**22,9**	**23,4**
(3) Privado (C) - (4)	14,1	17,8	16,7	17,1	17,7	18,1
(4.a) Público[3/]	6,0	5,5	5,7	5,2	5,2	5,3
(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
(D) Financiamiento cuenta corriente	1,6	1,8	2,8	3,1	2,9	2,7
(5) Cuenta de capital[1/]	2,5	3,0	2,5	2,5	2,6	2,8
(6) Errores y omisiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(7) Cambio en reservas (5)+(6)-(D)	0,9	1,2	-0,3	-0,6	-0,2	0,1
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)						
(E) Balance Privado (1) - (3)	**1,6**	**0,3**	**1,1**	**0,9**	**0,6**	**0,6**
(8) Financiamiento externo[1/]	5,0	1,8	1,9	2,9	2,7	2,6
Inversión extrajera directa neta	4,7	2,9	3,1	2,9	2,7	2,6
Endeudamiento externo neto	0,3	-1,1	-1,2	0,0	0,0	0,0
(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-3,4	-1,6	-0,7	-2,0	-2,1	-2,0
(F) Balance público (consolidado)	**0,0**	**0,4**	**1,3**	**2,3**	**2,3**	**2,3**
(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc. [1/]	-1,7	0,8	1,6	0,6	0,6	0,6
(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	1,6	-1,5	-0,6	1,5	1,5	1,6
(12) Privatizaciones y concesiones[1/]	0,1	1,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Financiamiento externo (8) + (10) + (12)	3,3	3,7	3,7	3,7	3,5	3,3
Sostenibilidad de la deuda externa						
Crecimiento real del PIB (%)[5/]	5,3	6.2	5,0	5,0	5,0	5,0
Inflación (%)[5/]	5,0	4,5	4,0	3,5	3,0	3,0
Deuda externa total de mediano y largo plazo[1/]	31,1	30,5	29,2	28,9	28,6	28,2
Sostenibilidad de la deuda con base en la cuenta corriente						
(13) Saldo de la cuenta corriente	-1,6	-1,8	-2,8	-3,1	-2,9	-2,7
(14) Cuenta corriente que hace sostenible el saldo de la deuda	-2,3	-2,2	-2,1	-2,8	-2,6	-2,6
(15) Espacio (+)/Diferencia (-) (12)-(13)	0,7	0,4	-0,8	-0,3	-0,3	-0,1

Balance privado, Balance público, Cuenta corriente como porcentaje del PIB.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM, DNP-DEE.

1/ Cifras de Balanza de pagos.

2/ Cifras de macroflujos.

3/ Cifras Confis.

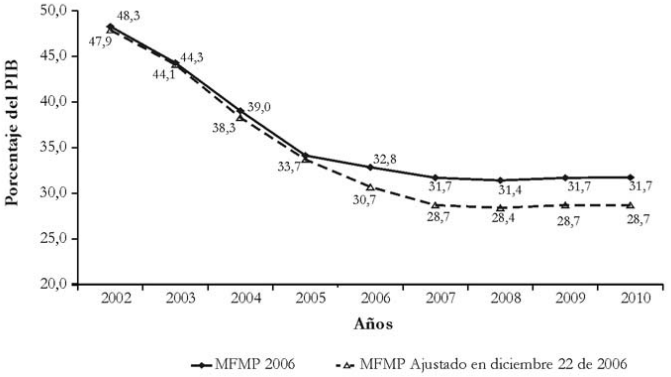
4/ Cifras acordadas con el FMI.

Fuentes: Banco de la República, MHCP, DNP – Proyecciones de diciembre de 2006.

En términos de balances, el del sector público será negativo y se situará entre 1,3% en el 2007 y 2,3% del PIB en el 2010[99]. Por su parte, el sector privado presentará un déficit que, en promedio, oscila entre el 0,4% y el 1,1% del PIB en el mismo período. El sector público se financiará principalmente con el ahorro interno, en tanto que el sector privado lo efectuará con recursos externos provenientes principalmente de inversión extranjera. El déficit del sector público es consistente con las metas de reducción de la deuda pública, la cual desciende del 31,7% del PIB en el 2006 al 30,7% en 2010, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo[100].

FIGURA 4.2

Deuda pública neta



La meta de inflación para el período se reducirá de manera gradual del 4,5% al 3%, y el índice de tasa de cambio al final del período será del 130,6, producto de una devaluación real promedio anual del 1,14%. La meta del 3% de inflación es la considerada de largo plazo[101].

4.1.3 **La consolidación de la estabilidad fiscal para los próximos años.**

En el último lustro, a raíz de la crisis fiscal de 1996-2001, se efectuó un programa de ajuste fiscal que permitió reducir el déficit fiscal del sector público consolidado del 5,5% del PIB en 1999 al 0,4% en 2006 (0 en 2005). Estos ajustes estuvieron concentrados principalmente en el Gobierno Nacional Central, los gobiernos regionales y la Seguridad Social. En efecto el balance fiscal de las entidades territoriales mejoró ostensiblemente, presentando hoy en día un superávit. De igual forma, se logró estabilizar el déficit del Gobierno Nacional Central mediante la reducción del gasto público y el incremento en el recaudo tributario y, finalmente, se reformó el sistema pensional. A pesar de estos esfuerzos es necesario continuar con el proceso de saneamiento de las finanzas nacionales. Es importante anotar que el déficit de la Nación sería bastante menor si no fuera por dos decisiones responsables que adoptó el Gobierno. En primer lugar, se asumió el pago de las pensiones del ISS (1,3% del PIB) y, segundo, no se incluyeron las mayores utilidades de Ecopetrol como ingresos sino que se reinvirtieron en la misma empresa para garantizar su crecimiento. Estas dos acciones suman alrededor de dos puntos del PIB, lo que situaría el déficit de la Nación en niveles inferiores a los tres puntos del PIB.

Al tener en cuenta los objetivos fiscales plasmados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Gobierno deberá tomar las medidas necesarias para garantizar una reducción en el saldo de la deuda pública neta de activos financieros del 31,7% del PIB en 2006 al 30,7% en 2010. Entre los principales retos que enfrenta el Gobierno para cumplir con estos propósitos se destaca la necesidad de adoptar de una estructura tributaria de carácter permanente que permita contar con un nivel de recaudo adecuado, consistente con las necesidades de gasto, y que ade-

99 El cual es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de mayo de 2006 ajustado por el Confis en diciembre 22 de 2006.

100 La definición de deuda acá utilizada corresponde a "deuda neta de activos financieros internos y externos" empleada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

101 Estas proyecciones están en línea con las metas del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

más contribuya a elevar el ahorro y la inversión. Adicionalmente, en el Congreso se adelanta el trámite de un proyecto que reforma el Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de que estos recursos cumplan con los objetivos de universalización de las coberturas de salud y educación, al mismo tiempo que se salvaguarda la sostenibilidad fiscal del Estado en el largo plazo.

Las proyecciones del balance del Sector Público Consolidado (SPC) incluyen el deterioro del balance petrolero, la mayor presión del gasto asociado a pensiones, y el efecto de adoptar el esquema actual de crecimiento del SGP, aprobado en el Senado de la República. Consistente con los niveles de déficit total y deuda pública, el superávit primario, el cual oscilará entre el 3,1% del PIB en 2006 y 2,0% del PIB.

CUADRO 4.4

Proyecciones del sector público consolidado

Porcentaje del PIB

Proyecciones	2006	2007	2008	2009	2010
SPC	-0,4	-1,3	-2,3	-2,3	-2,3
Deuda NAF	31,7	30,7	30,4	30,7	30,7

NAF: Neta de Activos Financieros.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2006 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El contenido de las reformas está orientado a consolidar la estabilidad fiscal y generar la consistencia entre los mercados de trabajo, de capitales y la estructura tributaria, cuyo propósito final es lograr la mayor incidencia social con las asignaciones del gasto público. Estas reformas van en la dirección de consolidar la estabilidad macroeconómica y dar reglas claras y estables para la inversión, que son dos de los problemas más agudos en países en desarrollo como Colombia.

• Regla sostenible y estable para el sistema general de participaciones. El SGP, fue reformado por el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. Esta reforma desligó el SGP de los Ingresos Corrientes, de la Nación (ICN) y le otorgó estabilidad al crecimiento sostenido del orden del 2,5% real por un período de transición que va hasta el año 2009, sin desatender las necesidades de gasto en los sectores de educación y salud, como lo muestran los incrementos en cobertura desde 2002.

Al tener en cuenta que el Acto Legislativo 001 del 2001 era transitorio, se requiere garantizar la estabilidad de recursos para los entes territoriales y, simultáneamente, hacerlos sostenibles para el conjunto de las finanzas públicas. Por lo anterior, el Gobierno presentó un proyecto en el cual el sistema actual incrementa los recursos del Sistema General de Participaciones en términos reales entre 2 y 2,5 puntos. Este proyecto ya fue aprobado en primera vuelta en la Cámara y en el Senado con la siguiente regla: un crecimiento real de 4,0% en el período 2008-2009; 3,5% en el 2010 y de 3,0% entre el 2011 y el 2016. Si la economía crece por encima del 4%, el crecimiento adicional se incrementará a la fórmula de crecimiento de los recursos del SGP, para la atención a la **primera infancia**. Esta regla mantiene el poder adquisitivo de los recursos para las regiones.

Ajuste a la estructura tributaria. En los últimos años se han efectuado varias reformas al sistema tributario con el fin de mejorar su estructura e incrementar el nivel de ingresos de la Nación. Sin embargo, por diversas razones estas no han logrado cumplir totalmente con estos objetivos, dando como resultado una estructura tributaria con problemas que son el reflejo de unas tasas de tributación elevadas a las empresas y bajas a las personas naturales. En el período 1998-2005 Colombia aumentó su carga tributaria total del 14,1% al 22,6% del PIB (aproximadamente 15% corresponde a la nación), producto de cuatro reformas tributarias, del aumento de las contribuciones a la seguridad social y otras rentas parafiscales, financiadas, en parte, con impuestos a la nómina. Este aumento en los recaudos se ha visto reflejado principalmente en el IVA y en la renta, afectando principalmente a las empresas quienes pagan cerca del 93% del recaudo de este impuesto[102].

[102] Durante este periodo se crearon dos impuestos. El primero de ellos es el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), el cual inicialmente estuvo destinado a financiar la crisis financiera de finales de los años noventa y el segundo fue el impuesto al patrimonio, el cual estuvo destinado a financiar la política de seguridad democrática. El primero se creó en 1999 y su producto anual ha oscilado entre el 0,6% y el 0,9% puntos del PIB, lo cual obedece al aumento de la tasa del 2 al 4 por mil. El segundo impuesto ha presentado un recaudo en términos del PIB que ha variado del 0,5% a 0,15%.

CUADRO 4.5

Carga tributaria

Porcentaje del PIB

Año	Impuestos nacionales	Impuestos territoriales	Parafiscales	Petróleo	Total
1990	8,0	2,0	2,7	1,4	14,1
1991	8,7	2,0	2,6	1,2	14,5
1992	8,9	2,0	2,7	1,1	14,7
1993	9,7	2,1	2,8	1,1	15,6
1994	9,6	2,3	3,0	1,0	15,8
1995	9,7	2,3	3,4	1,1	16,4
1996	10,1	2,5	3,3	1,2	17,1
1997	10,8	2,6	4,3	1,0	18,6
1998	10,6	2,7	4,8	0,9	19,1
1999	10,6	2,8	4,5	1,0	18,9
2000	11,2	2,7	3,7	1,5	19,1
2001	13,2	2,7	3,7	1,4	21,0
2002	13,3	2,8	3,5	1,5	21,1
2003	13,9	2,8	3,3	1,5	21,5
2004	14,9	2,8	3,4	1,6	22,6
2005	14,9	2,8	3,3	1,6	22,6

Nota: Los cálculos para 2005 son estimaciones de las diferentes entidades.

Fuentes: DIAN-DAF, DNP, Banco República. Cálculos: Erik Haindl Rondanelli.

Uno de los obstáculos más importantes para el crecimiento de la inversión son las elevadas tasas impositivas y la falta de estabilidad en las reglas tributarias. En este orden de ideas, el Gobierno presentó una propuesta de ley al Congreso de la República con el objetivo de simplificar el Estatuto Tributario y ajustar las tarifas y bases tributarias con lo cual se esperaba garantizar la equidad, la competitividad, la sostenibilidad y simplicidad de los recaudos tributarios. Este proyecto se discutió en el Congreso, y con las agremiaciones y la sociedad civil, y aunque era muy conveniente en sus objetivos, al final el Congreso aprobó una propuesta más acorde con las restricciones estructurales de la sociedad colombiana.

En esencia, la propuesta aprobada avanza en el fortalecimiento del ahorro y la inversión, en el sentido de que hay una reducción de la tarifa de renta para las empresas, se elevó la exención por la reinversión de utilidades de 30 a 40%, las tarifas de renta para personas naturales quedaron inalteradas, hubo algunos ajustes en simplificación del IVA, se aprobó el impuesto al patrimonio para patrimonios superiores a los tres mil millones y se lograron avances en la simplificación del Estatuto. Por conveniencia se manutuvo el gravamen de los movimientos financieros.

Es importante reconocer que la estructura tributaria que se aprobó con el consenso entre el Gobierno, los distintos sectores políticos y sociales permite financiar el gasto social, las pensiones, los gastos asociados a la política de seguridad democrática, los gastos de inversión a cargo de la Nación necesarios para financiar las metas propuestas en este documento, sin comprometer la estabilidad macroeconómica y fiscal señaladas en las metas de déficit y la deuda pública previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, se avanza en el fortalecimiento de los recursos para la modernización de la Fuerza Pública y la seguridad del país.

Si bien la propuesta aprobada por el Congreso es neutra términos de recaudo tributario, con las ganancias obtenidas por la simplificación de la legislación tributaria, así como la reducción en el impuesto de renta antes señalada, se espera estimular la inversión tanto nacional como extranjera, vital para el crecimiento económico y el empleo.

Flexibilización del presupuesto nacional. Uno de los grandes problemas de la asignación de recursos públicos es la inflexibilidad que tiene el presupuesto nacional. Algunos estudiosos han llamado la atención sobre este problema debido a la ineficiencia que le impone al desarrollo de las políticas públicas. Hay muchos casos en los cuales existen las fuentes de financiación para proyectos y programas para el desarrollo. Sin embargo, por la obligatoriedad legal de presupuestar otras obligaciones, son ejecutados en forma parcial generando ineficiencias y baja incidencia sobre los sectores que se pretende beneficiar. Por ello, se

utilizarán muchos de los fondos existentes para financiar los proyectos y programas para los cuales fueron constituidos, sin que ello afecte la estrategia fiscal de mediano plazo.

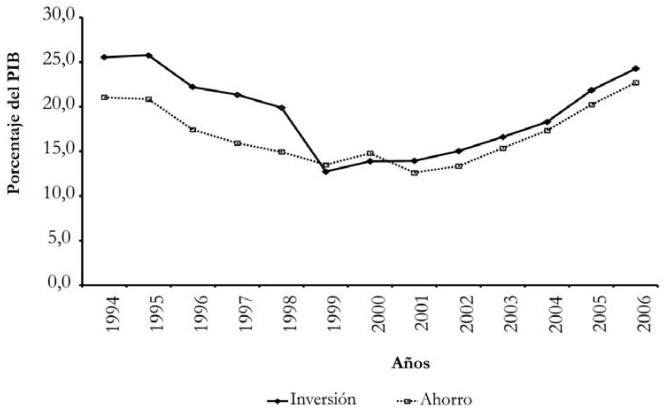
4.1.4 Consideraciones acerca del crecimiento de largo plazo

Cuando un país desarrolla una estrategia de crecimiento, este se enfrenta a una de dos dinámicas posibles: en la primera se alcanza un crecimiento alto y sostenido en el tiempo, mientras que en la segunda sólo se logra una irrupción temporal de crecimiento alto. A continuación se plantean cinco consideraciones metodológicas sobre el crecimiento, las cuales son de vital importancia si se desea alcanzar la primera dinámica.

La primera consideración es la necesidad de implementar un menú de políticas y acciones permanentes, en las cuales se debe buscar un incremento en la tasa de inversión de al menos el 25,2% del PIB en 2010; el elevado dinamismo en las exportaciones y en la inversión privada; el respaldo a sectores con claras ventajas comparativas; y la ampliación en la cobertura y la calidad de la educación. Para que todo lo anterior sea sostenible, las políticas a seguir deben estar regidas por un ambiente de estabilidad macroeconómica y fiscal que permita aumentar el ahorro interno; la creación de condiciones para atraer la inversión extranjera directa; y la consolidación de la seguridad legal y física.

FIGURA 4.3

Evolución del ahorro y la inversión (% del PIB)



Fuente: DANE-Banco República Cálculos DNP-DEE.

La segunda consideración señala que es posible crecer a tasas elevadas sin tener inicialmente listas todas las condiciones del crecimiento sostenido. Con sólo algunas condiciones se puede tener un crecimiento importante, el cual más adelante se verá reforzado a medida que se alcance el resto de condiciones.

La tercera consideración consiste en activar dinámicas virtuosas de crecimiento en las cuales la consolidación de unas condiciones y la persistencia de las políticas propician la consolidación de otras condiciones y políticas favorables para el crecimiento acelerado. No obstante, es importante tener en cuenta que así como hay dinámicas virtuosas de crecimiento, también las hay viciosas, en las cuales el estancamiento y, aún el crecimiento, negativo, pueden ser la norma.

La cuarta consideración señala que el crecimiento económico es posible siempre y cuando se generen las condiciones necesarias para materializarlo. Por lo tanto, es factible que Colombia pueda acceder a una fase acelerada de crecimiento.

Por último, la quinta consideración señala que se requiere un consenso mínimo sobre metas de crecimiento, así como de otros objetivos sociales e institucionales y políticas para lograrlo, especialmente lo relacionado con la estabilidad macroeconómica. Ese consenso se ha logrado en otros países y sociedades y no existen razones para pensar que no es posible lograrlo en Colombia.

4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

El proceso de construcción de la Agenda Interna

En 2004 se inició el proceso de construcción de la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Mediante una metodología participativa se han involucrado a representantes del sector productivo, el sector público nacional y territorial, la academia, los trabajadores y la sociedad civil en general para que reflexionen de manera conjunta en el desarrollo económico nacional y regional e identifiquen los encadenamientos productivos más promisorios en el contexto de la economía global.

Dentro de este proceso, también se han identificado las principales necesidades y las acciones o requerimientos para llevar a cabo unas "Apuestas productivas" regionales así como "Estrategias competitivas" sectoriales.

Con este fin, se realizaron 96 foros y 1.638 reuniones regionales, con una participación de 36.651 asistentes, y 151 talleres sectoriales, a los que han asistido 3.427 personas.

Desde las perspectivas regional y sectorial se han consolidado más de 4.500 acciones concretas, con base en las cuales el Gobierno Nacional ha definido las líneas estratégicas transversales en materia de competitividad que, luego de ser validadas, nutren la estrategia de desarrollo productivo de este Plan de Desarrollo.

En el proceso de validación de las propuestas regionales de Agenda Interna y de las líneas de acción transversales sintetizadas por el Gobierno Nacional, se han realizado 13 talleres con la participación del 70% de los alcaldes y el 75% de los Gobernadores de todo el país. Adicionalmente, con el propósito de recibir retroalimentación a las propuestas regionales previamente validadas, se han llevado a cabo 13 talleres regionales con la participación del 60% de los Congresistas y de representantes de los entes territoriales, del sector privado y del Gobierno Nacional. Paralelamente, y en el marco de la Asamblea Anual de Afiliados de la Cámara de Comercio de Bogotá realizada el 7 de julio del 2005, se socializaron las propuestas de Agenda Interna Sectoriales con cerca de 3.400 empresarios.

Las acciones o requerimientos así definidos en esos procesos de consulta han sido el principal insumo para concebir los planes, programas y proyectos de política que el país debe emprender para consolidar el potencial de la actual estructura de producción y encaminarse, al mismo tiempo, hacia una transformación productiva.

Adicionalmente se debe destacar que el carácter participativo de la construcción de la Agenda Interna ha contribuido a la legitimación del proceso de planeación para el desarrollo competitivo del país, así como a la apropiación por parte de los líderes regionales y sectoriales de las apuestas, las estrategias y las acciones propuestas. La Agenda Interna ha representado también un paso significativo hacia la construcción de identidades regionales y ha aportado al fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo económico territorial. Además, este proceso ha demostrado que los gobiernos territoriales pueden constituirse en articuladores y facilitadores de las acciones encaminadas al desarrollo competitivo local. Y por último y quizá lo más importante, se han definido prioridades para cada región y sector sobre las cuales se deberán enfocar los esfuerzos de los próximos años.

Este proceso no concluye aquí. La Agenda Interna está concebida como una estrategia dinámica; esto significa que sus lineamientos y prioridades deben ser continuamente evaluados y enriquecidos por todos los que han participado en su construcción. Para ello, los esfuerzos del Gobierno Nacional deben ser complementados con iniciativas lideradas de forma sostenida por el sector privado y los entes territoriales, trascender programas particulares de Gobierno y contribuir a la consolidación de una política de Estado.

Con este fin, el Gobierno Nacional creó el Sistema Nacional de Competitividad (SNC) por medio del Documento de política 3439 del Consejo Superior de Política Económica y Social (Conpes) y el Decreto 2828 de 2006. Este sistema articulará –bajo un esquema de compromisos, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas– la estrategia nacional y regional de competitividad y productividad, por medio de una instancia supraministerial, la Comisión Nacional de Competitividad, y

de instancias regionales como las Comisiones Regionales de Competitividad[103].

La estrategia de desarrollo productivo

En los años posteriores a la apertura económica el aparato productivo nacional ha avanzado de manera significativa en la dirección de su modernización competitiva, mejorando en productividad, incorporando criterios de calidad y mayor valor agregado en sus productos. Las exportaciones crecen a una tasa históricamente nunca antes vista, hay evidencias de su diversificación y tanto en el sector privado como en el público se observa la consolidación de una cultura exportadora que permea buena parte de las decisiones productivas. No obstante estos avances, se requiere reducir más las brechas en materia de productividad y de calidad del empleo respecto de nuestros principales competidores y socios comerciales.

La política nacional de productividad y competitividad ha enfatizado la conquista de los mercados externos al tiempo que de manera implícita ha otorgado un grado menor de relevancia a las condiciones internas determinantes de la competitividad.

De otro lado, y fundamentada en la teoría tradicional del comercio internacional que postula que el libre comercio –desarrollado de acuerdo con las ventajas comparativas y en ausencia de distorsiones del mercado–, conduce a una mayor eficiencia, la política nacional de productividad y competitividad postuló que la liberalización comercial bastaría para que los recursos productivos fueran reasignados por los inversionistas siguiendo las indicaciones de los precios del mercado.

De aquí que fuera dominante la concepción según la cual la política sectorial debiera limitarse al máximo y, en el mejor de los casos, ser de un estricto carácter transversal, esto es, afectar al sector productivo en su conjunto, sin distingo del tamaño, actividad específica, región o grado de desarrollo de la empresa afectada.

Hoy resulta evidente que ni la dotación inicial de factores, ni el stock tecnológico ni las relaciones de intercambio determinan de manera inequívoca el patrón de especialización de la economía. Esta misma dotación de condiciones iniciales permite la existencia de múltiples equilibrios de mercado asociados con distintos patrones de especialización. Al parecer, han sido las intervenciones exitosas de política, orientadas a acelerar la transición de un patrón de especialización a otro, las responsables de que dos países con condiciones similares en el partidor, presenten hoy en día situaciones tan disímiles de competitividad, tal como lo muestran, por ejemplo, Colombia y Corea o Colombia y Chile.

El nuevo escenario abierto por la adopción de tratados de libre comercio de gran profundidad, la reducción de las barreras arancelarias en economías desarrolladas y cierta recomposición del proteccionismo mediante el uso de obstáculos técnicos al comercio, la irrupción de China e India en el mercado global y el hecho incontrovertible de que buena parte de nuestros competidores del mundo en desarrollo vienen adoptando políticas estratégicas de desarrollo productivo –con diverso grado de éxito-, sugiere que es oportuno repensar nuestra política de desarrollo productivo. Sobre la base de los avances alcanzados en las diversas estrategias emprendidas para mejorar la competitividad del país, especialmente en la Agenda Interna, el país está en capacidad de comenzar un esfuerzo decidido y común por determinar cuál es la estructura productiva que mejor contribuye a su crecimiento sostenible.

Buena parte de los diagnósticos sectoriales y de las acciones demandas por los diversos actores del aparato productivo nacional durante el proceso de construcción de la Agenda Interna se orientan a mejorar la competitividad y, por tanto, a ampliar las oportunidades de acceso a los mercados globalizados a partir de la **plataforma productiva vigente**. En el mismo proceso, sin embargo, se evidenció que la visión a futuro, tanto pública como privada, es débil en cuanto a prever nuevos escenarios productivos.

La coexistencia de una visión fuerte en el corto plazo, pero aun ambigua en sus proyecciones futuras, explica algunas de las carencias en los componentes de mediano y largo plazo de la política nacional de productividad y competitividad. Hoy Colombia atraviesa por una coyuntura propicia para abordar una estrategia de desarrollo productivo que integre las acciones inmediatas sobre las apuestas productivas sectoriales de alto impacto priorizadas en Agenda Interna, con una política activa orientada hacia la necesaria **transformación productiva**. En otras palabras, se propone al país productivo estructurar un plan coherente e integral de política pública dirigido a ***producir más y mejor, orientado hacia una transformación productiva.***

Se propone al país productivo estructurar un plan coherente e integral de política pública dirigido a ***producir más y mejor, que a la vez se oriente hacia una transformación productiva.***

Ese doble objetivo requiere un esfuerzo sistemático, explícito en sus componentes y objetivos y sostenido en el tiempo, que permita transitar desde una plataforma basada en las ventajas comparativas, a una competitividad sustentada en la creciente productividad de los factores, la elevada calificación de la mano de obra, el fortalecimiento de la infraestructura y los procesos logísticos, en una estructura arancelaria y de protección orientada hacia el futuro productivo deseado, más que a la salvaguarda permanente de los sectores menos eficientes y, de manera medular, a la innovación y el desarrollo tecnológico.

Producir más y mejor implica un esfuerzo sistemático por aprovechar las ventajas comparativas de que disponemos para mejorar el ingreso, reducir la pobreza y avanzar en las condiciones de equidad, mediante una creciente inserción competitiva en los mercados internacionales y una competencia eficiente en el mercado local, a partir de las condiciones productivas imperantes.

La ***transformación productiva***, por su parte, exige interiorizar en todos los actores de la producción de riqueza que sobre la base de las actuales ventajas comparativas, es imprescindible construir ventajas competitivas. No basta con la disponibilidad de recursos naturales y su aprovechamiento económico eficiente; no es sostenible una inserción en los mercados internacionales basada en bajos salarios y menos, en una competitividad fundamentada en rezagos cambiarios. El país no dejará de ser pobre, si persiste *ad infinitum* en producir bienes de país pobre.

En esta doble perspectiva –producir más y mejor y orientar recursos públicos y privados hacia una transformación productiva– el Gobierno Nacional en conjunto con el sector privado y representantes regionales, propondrá a la recientemente creada Comisión Nacional de Competitividad un conjunto de iniciativas jerarquizadas en todos los frentes determinantes de la competitividad.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de desarrollo productivo se abordará de manera simultánea desde dos vertientes diferenciadas pero a la vez complementarias, que permitirán atender de manera eficiente los requerimientos del sector productivos necesarios para producir más y mejor y encaminar al país hacia una transformación productiva: ***una vertiente transversal y una estrategia de programas sectoriales de alto impacto.***

Estrategia transversal de desarrollo productivo

La vertiente transversal actúa sobre las necesidades que son comunes a todos los sectores productivos. El impacto de estas estrategias se verá reflejado en la sostenibilidad del crecimiento y en aumentos de la productividad y, directamente en la ubicación relativa del país en los *índices internacionales de competitividad.*

Las acciones estratégicas de tipo transversal prioritarias en materia de competitividad son el resultado de la consolidación y análisis de todas las acciones definidas en las apuestas productivas regionales y las estrategias competitivas sectoriales de la *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad.* Estas se exponen en detalle en el numeral 4.2.1. del Plan de Desarrollo, agrupadas en las siguientes líneas estratégicas:

1. Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico.
2. Ahorro, inversión y financiamiento.
3. Capital físico.

[103] Se incluirá la variable ambiental como factor de competitividad en el SNC, en lo atinente a las instituciones y regulaciones ambientales, a los impactos sobre la base natural del país y a nuevas oportunidades de negocios, de acuerdo con lo contenido en el Capítulo V.

4. Capital humano.

5. Instituciones para el desarrollo productivo.

6. Desarrollo agropecuario.

Programas sectoriales de alto impacto

El segundo gran componente de la estrategia de desarrollo productivo focalizará los esfuerzos sobre las necesidades específicas de las apuestas priorizadas en el proceso de Agenda Interna.

Estas apuestas, entendidas como un producto, cadena, cluster, actividad o sector, se consideran prioritarias por cuanto reportan un elevado potencial de generación de empleo e ingreso, una amplia cobertura espacial en el territorio nacional, un evidente potencial de inserción competitiva en mercados globalizados y crean una demanda derivada con fuertes efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

La política pública de desarrollo productivo, junto con abordar estrategias transversales que demanda el necesario fortalecimiento competitivo de todos los sectores productivos, focalizará acciones activas específicas sobre las necesidades de aquellas apuestas productivas sustentadas siempre en la medición de su impacto y la evaluación permanente de los resultados de la gestión. Para su buen desarrollo, se fortalecerá la capacidad pública y privada para prever los cambios del entorno nacional e internacional y adaptarse a ellos, permitir la movilidad de los recursos productivos, y reconocer a tiempo y corregir las fallas susceptibles de ser cometidas en la asignación de recursos colectivos.

4.2.1 Estrategias Transversales

Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico

El crecimiento económico de los países se fundamenta en su capacidad para generar riqueza a través del mejoramiento continuo de la productividad y la incorporación de innovaciones y desarrollos tecnológicos en las empresas y su entorno, convirtiendo el desarrollo empresarial en el motor del progreso.

Este objetivo de desarrollo empresarial implica un esfuerzo sistemático por aprovechar las ventajas comparativas de que disponemos mediante la creciente inserción competitiva en los mercados internacionales y la competencia eficiente en el mercado local, mejorando las condiciones productivas existentes en sectores estratégicos regionales. Por otra parte, se exige la transformación de la estructura productiva del país mediante la formación de ventajas competitivas y la creación de capacidades en las empresas que les permitan incursionar en nuevos mercados y fortalecer los existentes.

La transformación productiva, entendida como la capacidad de un país de diversificar su estructura económica y su oferta exportadora, se logra mejorando la productividad y competitividad por medio de la incorporación y difusión de la innovación en la producción de bienes y servicios. Ello requiere cambios integrales en la educación, la tecnología, la infraestructura, las relaciones sociales, las instituciones, la normatividad y el sistema financiero, entre otros aspectos.

Para poder llevar a cabo los propósitos planteados en el objetivo formulado, la Política de Desarrollo Empresarial está fundamentada en cinco ejes principales:

1. Fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad.

2. Competitividad asociada con la productividad empresarial.

3. Inserción internacional y facilitación del comercio.

4. Adecuado funcionamiento del mercado interno.

5. Estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las pymes.

Fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad

El rápido cambio tecnológico por el cual atraviesa el mundo contemporáneo, con los acelerados avances en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), así como en biotecnología y nuevos materiales, plantean una serie de oportunidades y desafíos a la sociedad y a la estructura productiva nacionales. El aprovechamiento de estas oportunidades permitirá generar un proceso de reducción de la brecha tecnológica que separa a Colombia de las economías altamente competitivas.

Dicho proceso debe partir del reconocimiento de la innovación como un factor de competitividad –de necesaria inclusión dentro de la agenda política y social del país–, y de la utilización de herramientas como prospectiva científica e inteligencia competitiva. De esta manera se logrará orientar la toma de decisiones estratégicas por parte de las empresas, el ejercicio de construcción de política pública de largo plazo y el fortalecimiento de la institucionalidad. En particular, será prioritario formular una política de propiedad intelectual, que acompañe los procesos generados en el sector productivo y permita promover la creación intelectual, fortalecer su protección y estimular su uso.

Para hacer de la innovación un factor de competitividad del sector empresarial colombiano se adelantarán acciones en los cinco campos que a continuación se describen:

Fortalecimiento de la articulación entre el sector educativo y sector productivo. La contribución de la educación superior al desarrollo está dada, en gran medida, por la efectividad con que este aprendizaje se vincula al proceso de mejoramiento de la tecnología disponible en las empresas. Las universidades han contribuido a la innovación mediante la formación de personal capacitado para gestionar estos procesos y la realización de proyectos con empresas. Sin embargo, es necesario fortalecer aun más los vínculos entre las empresas y las universidades con miras a profundizar y diversificar los campos de investigación. Para ello se hace necesario:

1. Fomentar la creación de Oficinas de Transferencia de los Resultados de la Investigación (Otris).

2. Ampliar la formación del personal en campos de la investigación aplicada y en la innovación.

3. Fortalecer el Sistema de Información de Oferta y Demanda de Tecnología e Innovación (Servicol).

4. Incentivar a docentes investigadores e integrantes de grupos de investigación para que participen en proyectos de innovación.

5. Apoyar el desarrollo de pasantías de doble vía entre investigadores y personal de Investigación y Desarrollo (I&D) de empresas, y

6. Facilitar la asociación entre las Pymes para realizar investigación y desarrollo, propiciando el uso de infraestructura universitaria.

Promoción del desarrollo institucional de las organizaciones prestadoras de servicios de CTI al sector productivo (centros de desarrollo tecnológico, etc.). La infraestructura científica y tecnológica comprende el acervo de bienes muebles e inmuebles, así como los recursos materiales necesarios para la realización de actividades de I&D. Dado que el país no cuenta con un nivel adecuado de recursos de este tipo, es necesario un esfuerzo importante para dotar y actualizar tal infraestructura, lo que permitirá a la comunidad científica y tecnológica del país adelantar sus labores conforme a normas y estándares de calidad internacional.

En varios campos de investigación, en particular en la básica, las universidades y empresas no pueden por sí solas sostener el esfuerzo de inversión necesario para establecer la infraestructura científica y tecnológica. Para solucionar esta deficiencia el Gobierno Nacional diseñará una estrategia que incluya la creación y equipamiento de centros de investigación y enseñanza; la promoción de la utilización racional de los recursos físicos, humanos y financieros, y el fomento de alianzas y cooperación entre actores que permita el uso compartido de los recursos.

Apoyo directo a la innovación y el desarrollo tecnológico en empresas. La innovación presenta características propias de bien público, de ahí que la participación exclusiva del sector privado en la generación y difusión de nuevas tecnologías no es necesariamente las más adecuadas. La intervención pública es un factor crucial para acercar a niveles socialmente óptimos la producción de conocimiento y tecnología.

Es necesario crear una cultura de la innovación y una estrategia de financiación de proyectos de innovación en condiciones atractivas. El Gobierno Nacional fortalecerá los actuales mecanismos de apoyo –cré-

ditos blandos y la cofinanciación, entre otros– y realizará evaluaciones periódicas sobre su efectividad e impacto.

Fomento a la transferencia de tecnología. El mercado internacional de transferencia de tecnologías incluye:

1. Las transacciones para el uso, difusión y creación de tecnologías.

2. La concesión de licencias y patentes, y

3. La transferencia de conocimientos que no son patentables o que no están patentados. La necesidad de dinamizar el proceso de transformación productiva requiere un mayor ritmo de cambio técnico. En el país no se cuenta con las suficientes capacidades científicas e innovadoras, por lo que es necesario promover esta transferencia de tecnología del exterior. Para ello se promoverá una política que incluya el desarrollo de capacidades en negociación tecnológica, incentivos a la Inversión Extranjera Directa (IED), la concertación de inversiones de I&D con empresas transnacionales en campos de interés nacional y del sector productivo, y la combinación de grandes proyectos industriales con la creación y el fortalecimiento de la infraestructura nacional de I&D.

Apoyo a procesos innovadores que generen transformaciones sociales, organizacionales y empresariales. La incorporación del concepto de innovación tecnológica no se limita al sistema productivo y la competitividad sino, fundamentalmente, a la innovación en el proceso de transformaciones sociales, institucionales y empresariales. Es más, las transformaciones del sistema productivo no pueden operar y consolidarse sin transformaciones previas o paralelas en el sistema social. Así, es necesaria la incorporación de la innovación tecnológica para el desarrollo social y la modernización de las instituciones sociales y políticas y del sistema empresarial.

Entre los principales temas por trabajar se encuentran:

1. La promoción y el desarrollo de estímulos a la contribución del conocimiento científico y tecnológico a la solución de los problemas sociales críticos del país como la pobreza.

2. La orientación y motivación a los científicos y empresarios para que contribuyan a la búsqueda de las mejores soluciones para el desarrollo social, institucional y empresarial, y

3. El fomento a la educación y los círculos académicos, empresariales y políticos para vincular y articular el conocimiento científico y tecnológico al estudio y la solución de los problemas nacionales.

Para que la economía colombiana tenga un crecimiento anual del 6% o superior, tal y como se plantea en este Plan Nacional de Desarrollo, se debe establecer una mayor y más fuerte articulación entre conocimiento, producción y competitividad. Este esfuerzo de incorporación de conocimiento al aparato productivo es indispensable para competir en los mercados mundiales y afrontar los tratados de libre comercio y satisfacer los requerimientos de la demanda interna. El conocimiento es fundamental para que el país promueva el cambio de su patrón de especialización productiva. Reconociendo este papel, se ha desarrollado como dimensión especial del desarrollo el tema de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Competitividad asociada con la productividad empresarial

Estabilidad jurídica para los inversionistas. La existencia de reglas claras, predecibles y estables es una condición necesaria para la atracción de nuevas inversiones, tanto foráneas como domésticas. El logro de tasas de crecimiento económico adecuadas y sostenibles precisa de mecanismos que garanticen la estabilidad jurídica de tales inversiones.

La adopción en Colombia de los llamados contratos de estabilidad jurídica ha sido un vehículo idóneo para la atracción de nuevos inversionistas, por la vía de estabilizarles las normas determinantes de su inversión hasta por 20 años. Se dará continuidad a la estrategia de difusión de dicho instrumento entre inversionistas locales y extranjeros, buscando estimular y aumentar el uso de los contratos regulados en la Ley 963 de 2005. Esta estrategia irá acompañada de una adecuada divulgación del portafolio de inversiones a través de las oficinas comerciales en el exterior, y se reforzarán las instancias gubernamentales encargadas de guiar a los interesados en la formulación de solicitudes y en los procedimientos para suscribir contratos de estabilidad jurídica.

La inserción internacional del país, por medio de la firma de nuevos acuerdos de integración, de promoción de inversiones y de prevención de la doble tributación, es otra estrategia conducente a garantizar un marco estable y duradero en las reglas de juego. Además, desde el Gobierno se impulsará la profundización del concepto de *responsabilidad fiscal*, que minimice la modificación de la normativa tributaria.

Cultura y mejoramiento de la productividad. Es necesario posicionar el tema de productividad como un componente fundamental para el mejoramiento de la competitividad de las empresas. Para ello se pondrán en marcha dos estrategias:

1. Difusión y sensibilización al sector empresarial en torno al tema de la productividad, mediante eventos académicos, publicación de documentos y capacitación en las técnicas de medición de la productividad a empresarios y funcionarios, y

2. Promoción del mejoramiento de la productividad dentro de empresas agrupadas en conglomerados empresariales. Se conformarán 16 colectivos –240 empresas aproximadamente– a los cuales se les practicará la medición de su productividad, como paso previo al diseño de planes de mejoramiento de la productividad y la adopción de tecnologías de gestión que le ofrezcan al empresario resultados en el corto plazo en reducción de costos y aumentos de producción.

***Clusters* empresariales.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debe promover y apoyar el desarrollo y fortalecimiento de clusters industriales, teniendo como finalidad última la mejora de la competitividad y productividad del tejido empresarial e institucional del país. El fortalecimiento de clusters es una estrategia fundamental para afianzar la posición competitiva de sectores y empresas. Entre sus múltiples beneficios, se cuentan la generación de economías de escala, el impulso a la innovación a través de la colaboración entre empresas y entre estas y entidades de investigación, y el posicionamiento en los mercados. Sin duda alguna, un conjunto de empresas es mucho más visible y tiene mayor poder de mercado que varias organizaciones pequeñas por separado. La promoción de clusters ayuda a superar la fragmentación de las labores que llevan a cabo diversas entidades de apoyo empresarial.

En este frente, el Ministerio se concentrará en la promoción y desarrollo de una cultura del trabajo en clusters, y en el fomento y aplicación de mecanismos de cooperación entre las empresas, por medio de jornadas de trabajo que permitan el intercambio, difusión de las experiencias y desarrollo de proyectos de esta índole. Se buscará apoyar el progreso competitivo de 30 *clusters* industriales, desde una visión integral de su problemática, y teniendo presente las apuestas regionales identificadas en el marco de la Agenda Interna; prestando apoyo a la formación de redes de expertos locales en la promoción y organización de clusters, que desarrollen habilidades para el manejo conceptual y de las herramientas respectivas en cada región, sector productivo, tipo de empresas y organización empresarial.

Transporte y logística, internacionalización, tecnologías de la información. Un aumento persistente en los niveles de productividad exige brindar especial atención a ciertos factores de competitividad que impactan de manera directa en el desarrollo empresarial. Entre ellos están la flexibilización de las normas sobre transporte terrestre de carga por carretera; la promoción y adopción de mejores prácticas en logística empresarial; la racionalización de trámites e inspección simultánea en puertos; y la creciente sistematización de los procesos de gestión empresarial. Las estrategias específicas frente a cada uno de ellos quedan consignadas en otras secciones del presente capítulo.

Regionalización de la política. El reconocimiento de las diferentes condiciones de productividad y competitividad de las regiones, evidenciadas en las brechas de desarrollo económico entre ellas, plantean la necesidad de implementar estrategias regionales de competitividad y productividad.

En el marco de la Agenda Interna y el Sistema Nacional de Competitividad se propone conformar comisiones regionales de competitividad,

con participación pública y privada, que lideren la formulación de estrategias de desarrollo productivo.

A través de esas comisiones se implementaran cinco estrategias:

1. Creación de capacidades institucionales y de gestión en las regiones, particularmente en las zonas de menor desarrollo relativo.

2. Desarrollo de un sistema de evaluación y seguimiento de las principales variables que determinan la competitividad regional.

3. Estudio de mecanismos para la futura incorporación de proyectos de competitividad en el presupuesto nacional.

4. Diseño de una metodología de selección de potenciales arreglos productivos locales.

5. Implementación de programas sectoriales de alto impacto en las regiones, así como su seguimiento y evaluación.

Inserción internacional y facilitación del comercio

Estrategia de integración económica. La suscripción de acuerdos internacionales de comercio de última generación es una garantía para que los países que aún cuentan con un entorno jurídico relativamente inestable y en formación, ofrezcan a la inversión nacional y extranjera un margen de seguridad que permita adoptar decisiones de mediano y largo plazo con un mínimo de incertidumbre.

En esta materia, se continuará buscando que las negociaciones de la Ronda Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conlleven a una reforma integral del comercio mundial de productos agrícolas; se continuará apoyando el proceso de integración de las Américas con miras a concretar el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En relación con los países andinos, se definirá el alcance y profundidad que se espera para la Comunidad Andina bajo el entendido de que este espacio económico debe servir también como plataforma hacia una mayor integración con otras economías.

Frente a la decisión de Venezuela de retirarse de la Comunidad Andina, es prioritario para el Gobierno de Colombia lograr la adecuada reglamentación del artículo 135 del Acuerdo de Cartagena que permite mantener hasta por cinco años el programa de liberación entre los países miembros de la CAN y la hermana República.

Con Mercosur, se profundizará el Alcance Parcial Núm. 59 en áreas de servicios, inversión y compras públicas; similarmente, se profundizará el Acuerdo de Complementación Económica Núm. 24 suscrito con Chile.

Estas acciones, junto con el acuerdo que existe entre Colombia y México, y las negociaciones inicialmente adelantadas con El Salvador, Guatemala y Honduras para mejorar la vinculación económica del país con los centroamericanos y del Caribe, ubicarán a Colombia como foco de atracción de inversión extranjera en la región.

Además, se buscará consolidar el acceso al mercado en otros continentes, así como diversificar la oferta exportable, en particular en nuevos productos agrícolas. En esta línea, con la Unión Europea y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), se negociará para conseguir sendos Acuerdos de libre comercio que desmonten las barreras comerciales para nuestras exportaciones. Bajo las recomendaciones dictadas por el Consejo Superior de Comercio Exterior, también se buscará el inicio de negociaciones con Canadá y con Japón.

En cuanto a los países asiáticos, se desarrollará una estrategia para estimular el avance de las relaciones comerciales con esta región que permita, tanto la apertura de nuevos mercados, como el fortalecimiento de la inversión asiática en Colombia. En la misma línea, se propenderá por una participación activa del país en el Sistema Regional de Cooperación, compuesto por los foros: *Asia Pacific Economic Cooperation* (*Apec*)*, Pacific Economic Cooperation Council* (*Pecc*)*, Pacific Basin Economic Council* (*Pbec*) y, más recientemente, el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae).

En materia de negociaciones internacionales de inversión y servicios se fortalecerán los estándares de protección ofrecidos a los inversionistas extranjeros y a inversionistas colombianos en el extranjero, a través de acuerdos sobre la materia: acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones y tratados de libre comercio. Así mismo, se buscará establecer condiciones de certidumbre y transparencia que permitan mejorar el acceso de nuestros prestadores de servicios en los mercados extranjeros de interés para Colombia. Estas negociaciones mejorarían la competitividad de Colombia tanto en materia de atracción de inversiones extranjeras, como en las condiciones enfrentadas por inversionistas colombianos en el exterior.

Fortalecimiento institucional y ajuste normativo para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales. Uno de los elementos fundamentales para que el país pueda aprovechar las oportunidades derivadas de los acuerdos comerciales internacionales es que el Estado cuente con una estructura institucional eficiente y adecuada para permitir el desarrollo de su competitividad.

Para ello, será necesario contar con un servicio de aduanas eficiente, procedimientos administrativos y de contratación apropiados, un régimen fiscal transparente, un sistema financiero debidamente regulado y, en general, políticas regulatorias acordes con un entorno competitivo.

De la misma manera, la variedad de los acuerdos comerciales internacionales –que incluyen no sólo el tradicional comercio de bienes, sino que se expanden al comercio de servicios, la protección a la propiedad intelectual, la protección de las inversiones, las políticas de competencia, las contrataciones públicas, la protección del medio ambiente y de los derechos laborales entre otros–, implican un gran reto de modernización normativa a fin de asegurar una correcta implementación y una debida protección a productores, consumidores e inversionistas.

En la práctica, este ajuste normativo implicará reformas que tocarán aspectos puntuales del Código de Comercio, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el régimen aduanero, la administración del sistema de propiedad intelectual, el estatuto de contratación pública, el estatuto de protección del consumidor, el régimen de arbitramento comercial internacional entre privados y el régimen de prestación del servicio de telecomunicaciones que se desarrollarán más adelante.

En cuanto a la implementación de los acuerdos internacionales en materia de inversión, se implementará el programa de fortalecimiento del Estado en su capacidad para disminuir los riesgos de incumplimiento a las obligaciones internacionales adquiridas en materia de inversión (i.e. el respeto a los derechos de los inversionistas extranjeros y a sus inversiones) y para resolver controversias inversionista-Estado.

Dentro de este programa se abordará la prevención y el tratamiento en materia de controversias inversionista-Estado; se implementarán instrumentos jurídicos de derecho interno que permitan detectar las modificaciones regulatorias o legales necesarias para mejorar el clima de inversión; se realizarán los correctivos pertinentes en caso de incumplimiento de obligaciones internacionales en materia de inversión; se crearán los mecanismos para tener una representación competente y eficiente en caso de una eventual controversia inversionista-Estado; y se implementarán acciones de coordinación y capacitación interinstitucionales que redunden en una eficiente y eficaz defensa de Colombia en controversias inversionista-Estado.

Estrategia de promoción de servicios. Con el fin de promover los sectores de servicios de mayor potencial exportador del país y aprovechar las mejores condiciones de acceso a los mercados que ofrecen los acuerdos comerciales sobre servicios negociados por Colombia, se seleccionarán los sectores de servicios con mayor potencial de contribución al crecimiento de exportación de servicios de Colombia. Así mismo, se desarrollarán y orientarán hacia los sectores identificados los incentivos para su desarrollo.

Estrategia de desarrollo de los servicios logísticos. Con el fin de aprovechar las ventajas arancelarias derivadas de la suscripción de acuerdos de libre comercio, el país desarrollará iniciativas públicas y privadas para promover la modernización y diversificación en tres frentes asociados a la facilitación del comercio y del transporte:

1. Infraestructura logística.

2. Oferta de servicios logísticos, y

3. Organización de los demandantes del servicio. Para esto se contará con el apoyo de la banca multilateral.

Implementación de la Política Nacional de la Calidad. El aseguramiento y promoción de una cultura de la calidad es un requisito indispensable para el exitoso desarrollo de la actividad comercial nacional e internacional, el fortalecimiento del aparato productivo, la protección de los derechos de los consumidores y el mejoramiento de la gestión pública. Para asegurar la calidad, los gobiernos de muchos países han desarrollado sistemas nacionales de la calidad con el objeto de ofrecer el apoyo y la coordinación necesarios.

En Colombia, el sistema nacional de la calidad es el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología (SNNCM), el cual ha tenido importantes logros; sin embargo, enfrenta importantes retos relacionados con la coordinación de las distintas entidades y el cumplimiento de compromisos internacionales.

Por lo anterior, se implementarán ocho estrategias para la reorganización del SNNCM:

1. Ajuste institucional y normativo, para mejorar su coordinación e incorporar este sistema al Sistema Nacional de Competitividad.

2. Organización y coordinación de la reglamentación técnica.

3. Fortalecimiento de la normalización y participación efectiva y oportuna del país en los foros de normalización internacional.

4. Conformación del Organismo Nacional de Acreditación con reconocimiento internacional;

5. implementación de una política para la designación de organismos de evaluación de la conformidad.

6. Conformación del Instituto Nacional de Metrología con reconocimiento internacional.

7. Fortalecimiento de la metrología legal, y

8. Coordinación del Subsistema Nacional de la Calidad y el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud del Ministerio de la Protección Social.

Adecuado funcionamiento del mercado interno.

Promoción de la competencia. La promoción de la competencia y represión de prácticas comerciales restrictivas es fundamental para evitar que los consumidores y empresarios se vean afectados por acciones realizadas por personas o empresas que tengan una posición dominante en el mercado nacional.

Estas actividades de promoción de la competencia y represión de prácticas comerciales restrictivas se realizan bajo un marco institucional en el cual existen vacíos respecto a las funciones de cada una de las autoridades, lo que ha causado problemas en la aplicación de la regulación. Por lo tanto, es necesario promover mejoras en el cumplimiento de dicha regulación. Para ello, se desarrollarán siete estrategias:

1. Implementar un arreglo institucional que permita mejorar el cumplimiento de la regulación y centralice sus funciones.

2. Elevar el monto de las multas impuestas a los que violan la normativa vigente.

3. Aumentar el período para la prescripción de las investigaciones sobre prácticas regulatorias restrictivas.

4. Disminuir el período de ofrecimiento de garantías por parte de los investigados y conceder recursos a la autoridad para que verifique su cumplimiento.

5. Crear programas de delación.

6. Agilizar el desarrollo de las investigaciones, y

7. Ampliar el ámbito y eficacia de medidas cautelares.

Protección al consumidor. Con el fin de promover un desarrollo económico y social es necesario fortalecer las acciones y mecanismos gubernamentales destinados a la protección del consumidor. Se apoyará la creación y el fortalecimiento de sus asociaciones y ligas, se garantizará el respeto de sus derechos a la representación, a la protección, a la educación, a informar en sus medios de comunicación y ser informados, en cumplimiento de la directriz aprobada por la ONU y suscrita por Colombia (Resolución 39/248 de la Asamblea General del 9 de abril de 1985), a la indemnización, a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos. Para ello, se preservará a las asociaciones y ligas de consumidores los espacios consagrados en la Constitución y la ley en defensa de los consumidores.

Las entidades estatales del orden nacional o territorial podrán celebrar convenios con instituciones sin ánimo de lucro y con organizaciones solidarias en especial Juntas de Acción Comunal, de las respectivas comunidades beneficiarias para lograr la máxima eficiencia del recurso público. Estos convenios permitirán impulsar programas y proyectos en actividades de interés público o comunitario, acordes con el Plan Nacional y los Planes Territoriales de Desarrollo. Las entidades estatales, departamentales, distritales y municipales coadyuvarán al cumplimiento de lo consagrado en la Ley 1.086 de 2006, por medio de la cual se permite la realización de la Judicatura al servicio de las Ligas y Asociaciones de Consumidores.

Adicionalmente, para asegurar que los beneficios de la calidad lleguen a todos los consumidores del país, de conformidad con lo establecido en el Conpes 3446 de 2006, el Gobierno debe trabajar en la política de defensa de los intereses de los consumidores y proceder a la actualización del Decreto 3466 de 1982 a lo preceptuado por el artículo 78 de la Constitución Política de 1991, así como a las actuales realidades económicas y tecnológicas. Se elaborará e implementará una política para el fortalecimiento y desarrollo de la metrología legal, conforme a las recomendaciones internacionales sobre la materia, en especial de la Organización Internacional de Metrología Legal.

Fortalecimiento de los procesos de reorganización y liquidación empresarial. Para este propósito se reformará la Superintendencia de Sociedades con el fin de enmarcar sus actividades en un control objetivo, en la administración del régimen de insolvencia, y en la inspección de la información contable y financiera de las sociedades, de modo que los estados financieros reflejen su realidad económica.

Racionalización y simplificación de trámites empresariales. El Gobierno continuará implementando la estrategia de racionalización y automatización de trámites empresariales bajo la cual se han intervenido seis cadenas de ellos en las áreas de comercio exterior, pago de aportes a la seguridad social, creación de empresas y licencias ambientales. El énfasis de esta estrategia será la reducción de costos y plazos para los empresarios por medio del uso de tecnologías de la información.

Estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las pymes.

Las mipymes juegan un importante papel en las economías de todos los países. Ellas generan gran parte del empleo y son consideradas como un factor vital de la competitividad y el crecimiento económico. En el caso de Colombia, las microempresas representan el 96,1% del universo empresarial, mientras que las pequeñas y medianas empresas tienen una participación de 3,7%. (DANE, Censo General de 2005).

A pesar de la importancia del sector como fuente de generación de empleo, las estadísticas ilustran que un alto porcentaje de ese empleo es informal. Según la Encuesta Continua de Hogares, durante el trimestre abril-junio de 2005 la población ocupada de manera informal en las trece principales áreas metropolitanas fue de 58,8%. Aunque el empleo informal no se localiza únicamente en las pequeñas unidades económicas, las cifras del DANE indican que 95% del empleo generado por las microempresas es informal. Por eso, uno de los retos centrales de la política de desarrollo empresarial será consolidar el sector como una fuente de generación de ingresos y empleos de calidad, y mejorar su posición competitiva en los mercados nacionales e internacionales.

Reconociendo que existe una alta heterogeneidad dentro del sector mipymes, el Gobierno diseñará un documento Conpes de política con estrategias de apoyo diferenciadas para las microempresas y para las pymes que responda efectivamente a las potencialidades y necesidades reales de los empresarios. Dicha política estará dirigida tanto a empresas de naturaleza comercial con ánimo de lucro, como a organizaciones de la economía solidaria que desarrollen actividades empresariales, y tendrá como objetivos fundamentales:

1. La promoción de los procesos de formalización dentro de aquellas empresas que lo requieran para consolidar y/o expandir su actividad.

2. El incremento de la productividad y la competitividad de las empresas.

3. La eliminación de barreras de acceso a mercados de insumos y productos y a mercados financieros, tecnológicos y de información, y

4. El fomento de la asociatividad empresarial.

Con miras a lograr una intervención focalizada conforme a las necesidades de las empresas y a ampliar la cobertura de atención, se buscará adoptar mecanismos que permitan otorgar los apoyos públicos de manera directa a los empresarios, siguiendo un enfoque de demanda. Adicionalmente, a través de los consejos regionales y superiores de las Mipymes –creados por la Ley 590 de 2000–, los comités asesores regionales de comercio exterior y mediante la realización de consultorios empresariales regionales, se generarán espacios de interlocución público-privada para readecuar permanentemente las políticas en función de los requerimientos de los empresarios. Finalmente, se contará con un observatorio de las Mipymes, que permita generar flujos continuos de información sistematizada y confiable sobre el sector.

Para garantizar la eficiencia de la gestión del Gobierno y lograr resultados de alto impacto, la política buscará ofrecer un apoyo integral a las Mipymes mediante la articulación de los diferentes instrumentos de la oferta pública institucional tanto del nivel nacional como regional. De igual forma, esta política contará con sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de impacto de los programas que permitan al Gobierno reajustar permanentemente sus estrategias de intervención, así como informar a los empresarios y a la ciudadanía en general acerca de los resultados de la gestión pública en esa área.

A partir de un proceso de concertación con diferentes actores del sector público y privado encargados del fomento del sector y respondiendo a las estrategias y apuestas productivas para las pequeñas y medianas empresas colombianas propuestas por el sector privado dentro del marco de la Agenda Interna para la Competitividad y la Productividad, se han identificado seis líneas de acción que harán parte de la política de apoyo a las Mipymes:

1. Facilitar el acceso de las empresas a mercados financieros.

2. Facilitar el acceso a servicios no financieros de desarrollo empresarial.

3. Fomentar la asociatividad empresarial.

4. Facilitar el acceso a las compras estatales.

5. Promover y apoyar la cultura del emprendimiento, y

6. Promover la vinculación de las empresas a mercados nacionales e internacionales.

Acceso a servicios financieros. Banca de las oportunidades. Los microempresarios tienen obstáculos para acceder al sistema financiero formal en términos de los instrumentos de ahorro y transacciones, pero sobre todo en los de crédito y seguros. La informalidad de su actividad económica, su bajo nivel de ingresos y la ausencia de información acerca de sus actividades y calidad crediticia, dificultan y, en la mayoría de los casos, impiden el acceso de los microempresarios a los servicios financieros integrales. Aunque los logros del Gobierno Nacional en materia de promoción de acceso al crédito de las microempresas son significativos, la cobertura es insuficiente aún para atender la demanda potencial.

En el caso de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) la falta de acceso a los servicios financieros formales se evidencia en las dificultades de acceso al crédito, ya que en la mayoría de los casos estas empresas se encuentran bancarizadas y son usuarios de otros productos y servicios financieros.

En este sentido, y en concordancia con lo expuesto en el Capítulo III, sobre la Banca de las Oportunidades, la política busca facilitar y ampliar el acceso a servicios financieros; en el caso particular de las Mipymes, se hará énfasis en el crédito. Para lograrlo, el Gobierno Nacional realizará convenios con la red de la Banca de las Oportunidades conformada por bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y cajas de compensación familiar para el desarrollo de estrategias que permitan lograr, entre otros impactos, la colocación de 5 millones de créditos a microempresarios y la cobertura total del país en la oferta de servicios financieros.

Fortalecimiento y redireccionamiento de la banca de desarrollo. En Colombia la banca de desarrollo[104] ha sido determinante en la construcción de proyectos de infraestructura física, en la promoción del desarrollo industrial, exportador y agropecuario, y en la canalización del crédito a sectores que no eran debidamente atendidos por la banca tradicional. Para potenciar y optimizar su impacto en proyectos productivos, el Gobierno Nacional plantea dos estrategias:

1. Avanzar en la propuesta de racionalizar el tamaño, funciones y número de entidades de banca de desarrollo, con el objetivo de fortalecer e integrar la operación, y

2. A través de Bancóldex, promover la prestación de servicios complementarios al crédito, con énfasis en las micro, medianas y pequeñas empresas, con el fin de atender problemas específicos como el acceso a recursos de mediano y largo plazo para modernización empresarial, incluidos la promoción, la participación y el diseño de fondos de capital de riesgo, así como el apoyo, la consolidación y la diversificación de las exportaciones.

Fortalecimiento de los esquemas de garantías. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) ha apoyado a las Mipymes avalando operaciones de crédito, facilitando la consecución de recursos financieros. Su buen desempeño, evidenciado en la evolución del crédito movilizado y en la disminución del índice de siniestralidad, hace necesario mantener el esquema actual de garantías de riesgo compartido. El Gobierno Nacional apoyará este instrumento capitalizando el FNG, vía retención de utilidades de Bancóldex y, adicionalmente, garantizará la continuidad de programas como el de garantía para Vivienda de Interés Social (VIS) mediante el aporte de recursos adicionales a través de Findeter o de la entidad que asuma sus funciones, de tal manera que se pueda apalancar un volumen creciente de créditos VIS.

Apoyo y desarrollo de mecanismos alternativos de financiación. El Gobierno Nacional, a través de las fiduciarias públicas y dentro de los acuerdos de cooperación con terceros, promoverá, participará y diseñará mecanismos alternativos de financiación o de acceso a recursos para las Mipymes, como asesorías financieras, fondos de capital de riesgo, negocios fiduciarios generadores de economías de escala, negocios fiduciarios con grandes empresas en donde se vinculen sus proveedores y distribuidores Mipymes, esquemas asociativos de financiamiento, y estructuración de garantías no convencionales, entre otros.

Acceso a Servicios no Financieros de Desarrollo Empresarial (SDE). Aparte de eliminar barreras de acceso de las Mipymes a mercados financieros, la política pública de apoyo al sector buscará potenciar las capacidades de los empresarios y sus trabajadores facilitando su acceso a servicios de desarrollo empresarial. Estos servicios estarán orientados a transferir y a desarrollar capacidades técnicas, tecnológicas y de gestión en las empresas; brindar asesoría para el acceso a mercados nacionales e internacionales; brindar apoyo en asuntos tributarios, financieros, contables, legales, y en general a ofrecer asistencia técnica y capacitación en diversas áreas tanto a trabajadores como a empresarios del sector. En este sentido, a través del Sena se ofrecerá un paquete de servicios de asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación y asesoría a creadores de empresas e incubación empresarial y de capacitación en empresarismo y emprendimiento dirigido hacia población de diversas características socioeconómicas, incluendo aquella considerada como vulnerable, así como a diferentes tipos de empresas, instituciones y organizaciones. Así mismo, el Sena acompañará y asesorará a sus egresados en la consecución de créditos que les permita iniciar sus propios proyectos productivos. Adicionalmente, se espera que al finalizar el cuatrienio se hayan creado más de 1.820 nuevas empresas y que estas generen 9.100 empleos gracias a la financiación del Fondo Emprender. Esto se logrará mediante el fortale-

[104] Actualmente está conformada por Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter); Financiera Energética Nacional (FEN), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y el Banco para el Desarrollo Empresarial y el Comercio Exterior (Bancóldex).

cimiento de la calidad del proceso de selección y viabilización de los planes de negocios, asignando el 100% de los recursos provenientes del recaudo de la cuota de monetización e incrementando la capitalización del Fondo a través de otras fuentes de recursos.

De igual manera, a través del Fondo para la Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Mipymes (Fomipyme) se continuará apoyando proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción. Para garantizar una intervención más efectiva en términos de cubrimiento regional y de impacto socioeconómico, el Fomipyme llevará a cabo un proceso de rediseño institucional orientado a simplificar su régimen operativo y funcional y a ampliar su radio de acción.

Por otra parte, bajo el liderazgo de Colciencias se promoverá la innovación y desarrollo empresarial mediante la articulación del SNCTI para fomentar la transferencia de conocimiento a los contextos productivos y sociales locales.

Aunque en Colombia los mencionados instrumentos han tenido una larga trayectoria ofreciendo una amplia gama de programas orientados a fortalecer las capacidades de las empresas, aún subsiste el desafío de ampliar la cobertura, de garantizar una oferta diversificada e innovadora de SDE que responda a las exigencias del mercado moderno, de ofrecer servicios diferenciados por tipo de empresa, y de lograr un mayor conocimiento por parte de los empresarios acerca de la importancia de estos servicios. Por ello, se diseñarán mecanismos tendientes a:

1. Coordinar, rediseñar y ajustar los instrumentos públicos de apoyo a las Mipymes, con una reorientación paulatina hacia un enfoque de demanda.

2. Generar esquemas de incentivos para motivar a los oferentes de SDE a innovar, mejorar la calidad y desarrollar nuevos servicios.

3. Fortalecer institucional y tecnológicamente a los proveedores de SDE.

4. Suministrar información a los empresarios acerca de las características de los SDE existentes en el mercado; y, en general.

5. Facilitar el acercamiento entre los empresarios y los oferentes de SDE.

Fomento de esquemas asociativos. Otro mecanismo que será utilizado para facilitar la transferencia de tecnología y conocimiento es el fomento de los esquemas asociativos entre las Mipymes y entre estas y las grandes empresas. Estos mecanismos de asociatividad permitirán además, que las empresas compartan activos, generen economías de escala y alcance, y logren mejorar su capacidad negociadora en el mercado.

Con miras a promover la formación de esquemas asociativos, se establecerán seis líneas de acción principales:

1. Promoción de esquemas de subcontratación a escala nacional e internacional.

2. Promoción de programas de desarrollo de proveedores que incluyan componentes de formación profesional, transferencia de tecnología, normalización técnica y gestión de la calidad.

3. Realización de encuentros empresariales.

4. Fortalecimiento de los programas de cadenas productivas para microempresas.

5. Desarrollo de sistemas de información para la subcontratación, y

6. Promoción de esquemas de comercialización.

Acceso de las Mipymes a las compras estatales. Como complemento a las políticas de apoyo a las Mipymes anteriormente mencionadas, se utilizarán las compras del sector público como un instrumento de desarrollo y fortalecimiento del sector. Este instrumento ha sido utilizado por algunas instituciones públicas que han implementado programas para el desarrollo de proveedores, incorporando estrategias de mejoramiento de la productividad y transferencia tecnológica. Sin embargo, su desarrollo todavía es muy incipiente y no se cuenta con una política integral que permita aprovechar todo el potencial de este mecanismo de desarrollo empresarial.

En términos normativos, la actual legislación de contratación pública tampoco ofrece incentivos significativos para que las instituciones públicas faciliten una mayor participación de las Mipymes en sus compras. Por lo anterior, el Gobierno Nacional continuará impulsando cambios normativos que permitan el uso de instrumentos como la reserva de procesos de selección por cuantía para Mipymes, mayores porcentajes de anticipo, y el establecimiento de requisitos mínimos proporcionales al tamaño y complejidad de la obra.

Promoción y apoyo a la cultura del emprendimiento. Las estrategias para el fomento del emprendimiento incluirán el estímulo de la vocación emprendedora, el desarrollo de redes y la promoción del trabajo en equipo, así como el diseño de nuevos programas de entrenamiento, asistencia técnica y tutoría, hechos a la medida de las necesidades de las nuevas empresas, e implementados por organizaciones con capacidad para atender a las firmas en sus etapas tempranas de desarrollo.

Promoción de mercados nacionales e internacionales. Además de los instrumentos de apoyo mencionados anteriormente, las empresas cuyo principal mercado sea externo podrán acceder a los mecanismos de apoyo ofrecidos por Proexport. Para estas y otras empresas que deseen ampliar sus mercados a los niveles nacional e internacional, se brindará asesoría especializada en asuntos aduaneros y de comercio exterior, se suministrará información y asistencia en inteligencia de mercados, acceso a nuevos mercados y canales de distribución, se fomentará su participación en ruedas de negocios y ferias nacionales e internacionales y se facilitará la conformación de enlaces empresariales, entre otros aspectos.

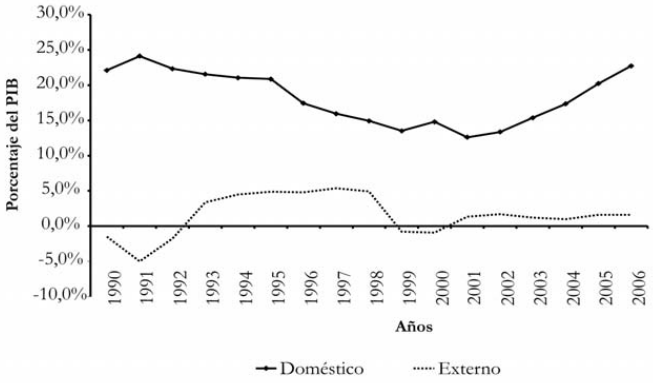
4.2.2 Ahorro, inversión y financiamiento

El ahorro ha sido históricamente bajo en Colombia y, además, tuvo una caída muy fuerte durante la crisis de finales de los años noventa; sin embargo, en los últimos años se ha recuperado y hoy representa cerca del 23% del PIB, luego de representar el 12% en 1999. El bajo ahorro es la más importante restricción al crecimiento en Colombia, por lo cual la estrategia de desarrollo requiere incentivos para incrementar la tasa de ahorro.

La recuperación del ahorro que se ha presentado en los últimos años se explica por el repunte del ahorro privado. El fortalecimiento de los fondos de pensiones a finales de la década de los noventa ha sido una parte importante en todo este proceso, al punto de que el valor actual de los fondos representa más del 15% del PIB.

FIGURA 4.4

Ahorro nacional y externo



Fuente: DANE Banco República Cálculos DNP-DEE.

En términos generales, existe un círculo virtuoso entre el ahorro y el crecimiento económico. El ahorro depende positivamente del ingreso y, por lo tanto, todas las condiciones que aceleren el crecimiento lo favorecen, a su vez, el ahorro es necesario para un mayor crecimiento. Con la recuperación del crecimiento en los últimos años la tasa de ahorro ha

subido desde el 11,9% en 1999 al 22,3% en 2006 y se espera que llegue al 23,0% en 2010. El ahorro público es un componente importante del ahorro total de la economía, razón por la cual el control de los gastos corrientes y los mayores recaudos públicos deben contribuir a una mayor tasa de ahorro.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el ahorro también depende de una serie de variables microeconómicas y del funcionamiento de los mercados de capitales y financiero. Además de contribuir directamente a la generación de valor agregado, el sector financiero constituye una pieza clave para generar ahorro y canalizarlo hacia la financiación de proyectos de inversión y consumo de los agentes económicos.

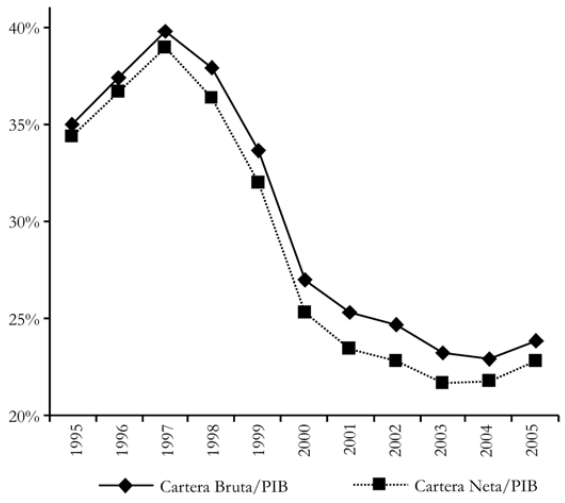
Sector financiero

El sector financiero cumple un papel fundamental en el crecimiento económico de los países, además de su importante contribución en la generación de valor agregado, los servicios financieros son un insumo esencial para los procesos productivos de las demás ramas de la actividad económica. El sistema financiero canaliza eficientemente los recursos de la economía hacia la financiación de proyectos de inversión y consumo de sus agentes.

A pesar de que el crédito bancario viene creciendo a tasas bastante aceptables, una vez superada la crisis financiera de finales de los noventa, los niveles de la cartera crediticia no corresponden al tamaño de la economía del país figura 4.5. La profundización financiera en Colombia, entendida como la proporción del crédito doméstico al sector privado en el PIB, es baja, incluso para los estándares latinoamericanos. El indicador colombiano está alrededor del 25%, mientras que la profundización financiera en Brasil es del 30%; en Bolivia, del 45% y en Chile, del 65%. En economías en desarrollo exitosas como Tailandia, China y Malasia, dicha proporción es del 97%, el 120% y el 150%, respectivamente.

FIGURA 4.5

Cartera como proporción del PIB



Fuente: Superbancaria

En este sentido, incrementar la profundización financiera debe ser un objetivo primordial dentro de la agenda de crecimiento económico a futuro, dado que la baja difusión del crédito se traduce en un serio obstáculo para el desarrollo. Por ello, es necesario ampliar la presencia del sector financiero en zonas que, por su ubicación geográfica, han tenido un acceso limitado a los servicios de intermediación. Es indispensable facilitar el acceso a programas de subsidios agrícolas, de vivienda de interés social, entre otros. En este sentido el Gobierno ha venido estructurando un sistema de garantías para lograr que el crédito llegue a los campesinos y poblaciones alejadas.

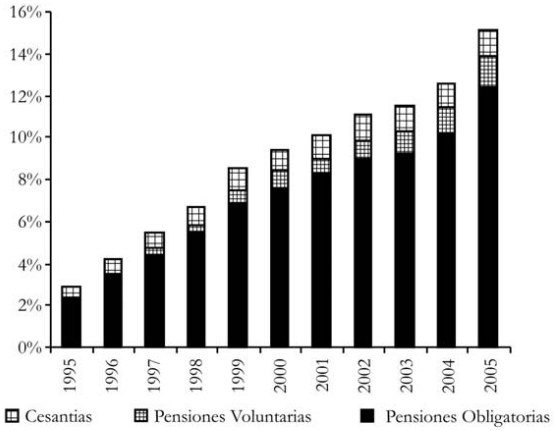
Uno de los principales retos del sector financiero es posibilitar que cada vez más agentes económicos tengan acceso a sus productos y servicios, lo cual requiere que asuma de manera más activa su función social. Así mismo, esto supone una mayor equidad en el acceso a los servicios ofrecidos por los intermediarios, incrementando su penetración en segmentos de mercado que por su tamaño pueden no contar con garantías suficientes, como las pymes, las microempresas y la vivienda de interés social.

Fortalecimiento del ahorro pensional

Los fondos de pensiones se han convertido en uno de los instrumentos más importantes para elevar la tasa de ahorro de los colombianos; su participación, tanto en pensiones obligatorias como en voluntarias, ha pasado del 2% del PIB a mediados de los años noventa al 16% del PIB en 2006, lo que indica un incremento en 13 puntos en once años. Este comportamiento es explicado por la dinámica de los fondos, dado que estos solamente están acumulando recursos y sólo tienen unos pocos pensionados, también debido a la contribución de las normas que hacen obligatoria la cotización al régimen de pensiones a muchos trabajadores que antes no lo hacían.

FIGURA 4.6

Tamaño de los fondos de pensiones

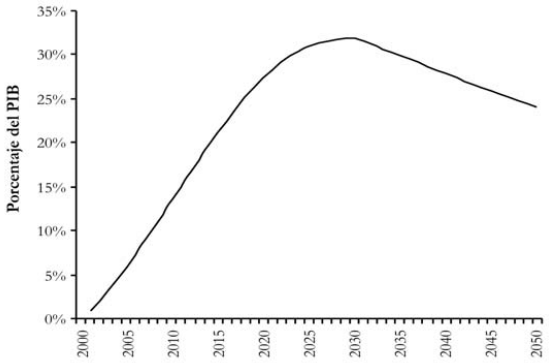


Fuente: Dane - Cálculos DNP.

De acuerdo con las proyecciones del DNP, los fondos de pensiones tendrán una participación en el PIB del 32%, una cifra significativa para los estándares del país. No obstante, en países como Chile este ahorro ha llegado a representar cerca del 60% del PIB.

FIGURA 4.7

Proyecciones de ahorro en fondos de pensiones



Fuente: DNP-DEE.

Mercado de valores

El mercado de capitales colombiano está rezagado frente al propio de los países desarrollados, e incluso frente al de los países de la región. El tamaño del mercado –representado por el nivel de capitalización como porcentaje del PIB–, es para el caso colombiano del 11,9%, mientras que el promedio para América Latina es del 27,4%, y para los

países con ingreso alto es del 83,4%. Adicionalmente, el valor de las transacciones en nuestro mercado también es bajo, dado que las acciones transadas en bolsa apenas representan el 0,3% del PIB, cuando en Latinoamérica esta cifra es del 5,4% y en los países desarrollados del 145,2%.

Las perspectivas futuras de crecimiento requieren de alternativas de financiamiento empresarial que refuercen el papel que juegan los productos crediticios ofrecidos por los intermediarios financieros.

La baja profundización del mercado de valores colombiano también se refleja en el hecho de que el mercado bancario prevalece sobre el mercado de valores como fuente de recursos externos a las firmas. Del total de fondos destinados a la inversión sólo el 1,6% proviene de acciones y el 0,3% de bonos, de manera que la mayor parte de los recursos provienen del crédito financiero, y en menor proporción de las utilidades retenidas.

Este hecho evidencia la necesidad de crear canales de financiación alternos para el sector real, como la emisión de acciones y de bonos de largo plazo, e instrumentos estructurados y de cobertura. Con esto se abrirían las posibilidades de inversión de las empresas colombianas, y particularmente de las más pequeñas que, ante las deficiencias de información y la falta de garantías enfrentados por ellas, podrían disponer de productos de capital-riesgo para apalancar su funcionamiento.

Finalmente, es importante anotar que el mercado de valores depende fuertemente del mercado de deuda pública, pues cerca del 80% de las transacciones totales en el mercado de capitales corresponden a negociaciones de Títulos de Tesorería (TES). En este sentido el Gobierno, como emisor de papeles comerciales, debe ser responsable en su estrategia de financiamiento, y cuidadoso del riesgo de los tenedores de deuda pública. Esto supone diversificar la base de tenedores de TES, que actualmente se encuentran concentrados principalmente en entidades públicas.

Al tener en cuenta todo lo anterior, se espera que para los años venideros se logre una mayor la profundización del mercado de valores, de manera que el grado de capitalización bursátil alcance un nivel cercano al 28% del PIB, al tiempo que el valor de las transacciones en bolsa llegue a representar un 6% del PIB. Naturalmente, estas metas suponen una gran diversificación de los valores negociados en el mercado de capitales, lo cual implica por una parte, que cada vez más firmas encuentren en la emisión de valores una opción de financiamiento y participen activamente en el mercado y, por otra, que el Gobierno continúe el sano ajuste de las finanzas públicas con el fin de inducir la financiación hacia actividades altamente productivas y de mayor incidencia social.

CUADRO 4.6

Profundización del mercado de capitales

País	Capitalización Bursátil[1/] (%PIB)	Valor transacciones[2/] (%PIB)
Argentina	100,9	1,3
Brasil	27,4	10,7
Chile	74,2	4,9
Colombia	**11,9**	**0,3**
Ecuador	7,2	0,1
México	16,2	4,4
Perú	23,7	2,0
Venezuela	4,2	0,1
Latino América	27,4	5,4
Países ingreso bajo	22,6	27,5
Países ingreso medio-bajo	36,6	20,8
Países ingreso medio-alto	33,0	7,1
Países ingreso alto	83,4	145,2
Colombia – 2019	**28,0**	**6,0**

1/ La capitalización bursátil es el producto del precio de la acción por el número de acciones de las firmas registradas en la bolsa de valores de cada país.

2/ Valor de las transacciones corresponde al total de las acciones transadas en bolsa.

Fuente: WDI 2004, Banco Mundial.

Necesidad de una reforma financiera

Las principales modificaciones al marco regulatorio del mercado de valores deben propender por la homogenización de las normas que rigen los diferentes agentes del mercado, de manera que las reglas de juego sean claras y haya mayor seguridad y mitigación del riesgo. También, se deben mejorar las prácticas de gobierno corporativo, buscando la transparencia del mercado y optimizando la calidad y divulgación de la información financiera de las empresas. Se necesitan herramientas jurídicas que incrementen la protección del inversionista. Por este motivo uno de los principales objetivos de este Gobierno será el de reformar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Del trabajo conjunto entre los gremios del sector financiero, entidades internacionales y el Gobierno, se han acordado estrategias para remover muchos de los cuellos de botella que enfrenta el sector financiero y el mercado de capitales en Colombia. De este trabajo se desprenden varias estrategias:

1. Aumentar la bancarización. Esto permitirá canalizar el ahorro de los hogares a través de medios formales y, a su vez, el acceso a los recursos de crédito a las personas y/o empresas que por cualquier motivo no han podido acceder a ellos. Actualmente ya se tienen adelantos en este sentido al aprobarse el desarrollo del programa de la Banca de las Oportunidades.

2. Mejorar la estructura del sistema financiero. Permitir que los bancos puedan prestar otro tipo de servicios financieros como el *leasing* y la banca de inversión.

3. Incrementar el uso de los medios electrónicos de pago. Esto ayudará a disminuir los costos de transacción tanto para los usuarios como para los bancos, y permitirá tener un mayor control tributario.

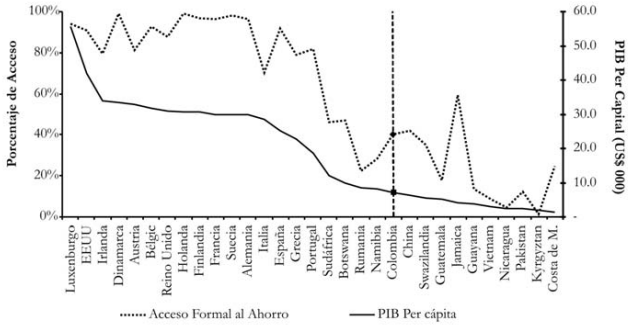
4. Mejorar el sistema de información crediticia. Esto permitirá fortalecer las bases de datos crediticias en beneficio de los usuarios del sistema financiero y de las entidades bancarias.

Estrategia de bancarización

El bajo nivel de bancarización de la población colombiana se constituye en uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo. De acuerdo con estudios del Banco Mundial existe una relación directa ente el nivel del PIB per cápita y el acceso a los servicios financieros (figura 4.8).

FIGURA 4.8

Acceso formal al ahorro y PIB per cápita



Fuente: Rajan Raghuram y Luigi Zingales :"Financial development and growth", en American Economic Review, 1998; Demirgüc-Kunt, Asli y Vojislav Maksimovic: "Financial Structure and Economic Growth: A cross-country comparison of banks" en Markets, and development, Cambridge, M.A: MIT Press.

Uno de los aspectos determinantes en el crecimiento económico es el acceso a los mecanismos de financiación, ya que permite mejor asignación de los recursos y diversificación de los riesgos en proyectos de inversión más eficientes. Dentro del proceso de profundización financiera, uno de los temas más relevantes se refiere a los mecanismos financieros que ayudan a la reducción de la pobreza. Estudios recientes del Banco Mundial analizan cómo las restricciones crediticias afectan el acceso al crédito. Tal como se aprecia en la cuadro 4.7, el acceso formal al ahorro en Colombia es de aproximadamente 40%, mientras en países con altos niveles de ingresos es en promedio 95%.

CUADRO 4.7

Cobertura de la banca en Colombia

	Núm. de sucursales	Núm. de municipios CON	Población CON	Núm. de sucursales (%)	Núm. de municipios (%)	Población CON por categoría (%)
0-10.000	218	194	1.294.137	5,5	49,1	55,2
10.000-50.000	681	474	10.859.629	17,2	79,8	84,1
50.000-100.000	265	68	4.642.866	6,7	93,2	93,6
Más de 100.000	2.791	53	25.832.475	70,6	100,0	100,0
Total	**3.955**	**789**	**42.629.107**	**100,0**	**70,8**	**92,6**

Fuente: Cálculos con Base en DANE y Superintendencia Financiera, 2006.

Existen tres problemas que afectan el acceso de los servicios financieros en los sectores informales. En primera instancia, se encuentra el costo de la expansión geográfica de este tipo de servicios, situación que se agrava debido a los problemas de orden público.

El segundo problema se relaciona con el incremento de los costos operativos debido al crecimiento en la densidad de las operaciones de bajo monto; este incremento en los costos va en detrimento de la rentabilidad. Adicionalmente, el posible incremento de la demanda está acompañado de un aumento en los requerimientos de información de los perfiles de los deudores que le permita a las instituciones financieras evaluar el riesgo de sus operaciones.

El tercer problema son los costos de transacción que deben pagar los usuarios por acceder a los servicios financieros. Dichos costos por comisiones y transacciones, más impuestos distorsionantes hacen que los sectores informales prefieran hacer sus transacciones con dinero en efectivo en vez de utilizar el sistema financiero[105].

En este contexto el Gobierno ha formulado una política para desarrollar la banca de las oportunidades con el fin de facilitar el acceso al sistema financiero formal a aquellos sectores han sido excluidos del mismo. La estrategia incluye todos los instrumentos financieros que utilizan las familias y los hogares para adelantar sus transacciones, como son pagos, transferencias, envío y recepción de remesas, crédito, ahorro, entre otros.

La política comprende reformas al marco regulatorio con el fin de incentivar el acceso a los servicios financieros, con la creación de instrumentos como los "corresponsales no bancarios", las cuentas de bajo monto exentas del gravamen a los movimientos financieros, ajustes al régimen de garantías, fortalecimiento de la regulación y de las centrales de riesgo. Estos elementos deberán ser complementados con la promoción y desarrollo de incentivos por parte del Estado y la formulación de acuerdos con los intermediarios financieros[106].

4.2.3 Capital físico

La infraestructura, entendida como el conjunto de equipamientos empleados en los sectores de transporte, telecomunicaciones y minas y energía, representa un soporte fundamental para el desarrollo económico, por ser motor de crecimiento de otros sectores y servir de base para el desarrollo de la actividad económica, en condiciones eficientes de costos de transacción, producción, comunicación, transporte e insumos.

Dadas las características de la geografía y la dispersión de la población, además de otros rasgos del territorio como la localización y el clima, el país se ha enfrentado históricamente a importantes limitaciones para la provisión de los servicios de infraestructura. Una mejor infraestructura es necesaria para reducir las barreras de comunicación y para impulsar el transporte y el intercambio; incrementa la productividad y mejora las condiciones para competir a escala regional y global.

En el contexto regional, Colombia ha sido uno de los países que ha invertido sostenidamente en infraestructura, a niveles que superan 2% del PIB (ver Banco Mundial, 2004)[107]. Lo anterior si se considera que el sector privado se ha convertido en un protagonista importante en la provisión y el financiamiento de la infraestructura, dejando espacio para que el sector público se especialice en el diseño de políticas y la regulación.

Los flujos de inversión han sido motivados, entre otras razones, por cambios estructurales en los esquemas de prestación de servicios en los diferentes sectores de infraestructura. En el sector transporte se ha dado un fuerte impulso a la política de concesiones, el cual ha permitido desarrollar de manera integral las actividades de operación y mantenimiento, con las de construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías, puertos y aeropuertos. En telecomunicaciones, se pasó de un esquema monopólico en telefonía local y larga distancia a uno mixto en competencia; además, la apertura de nuevos mercados como el de telefonía móvil y el de valor agregado. En energía eléctrica se fomentó la participación privada en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, así como los procesos de la exploración y producción, y de transporte y distribución en los sectores de hidrocarburos y minería.

Los sectores de infraestructura de servicios públicos domiciliarios[108] cuentan con un sólido fundamento legal. La estructura industrial en cada uno de los sectores es heterogénea: los servicios de energía y gas y telefonía pública básica conmutada están a cargo de empresas privadas y públicas; de estos prestadores públicos se presenta una participación de empresas públicas del orden territorial.

En el sector hidrocarburos se destaca la separación de los papeles del Estado en sus funciones de regulación, prestación y de vigilancia y control, definida mediante la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2003. En ese mismo año se realizó la transición de un contrato de asociación para la exploración y producción a uno de concesión moderna, donde Ecopetrol participa como un agente de mercado.

El esquema legal, regulatorio e institucional del sector de transporte presenta un menor nivel de desarrollo. La normativa existente no cuenta con una clara delimitación de las funciones. Lo anterior se ha debido a la complejidad y diversidad de las estructuras de mercado y arreglos institucionales existentes dentro de cada uno de los subsectores. No obstante, se han presentado avances significativos durante la última década, especialmente en los regímenes de concesión de los sectores portuario, vial, férreo y sistemas integrados de transporte masivo.

De esta manera, al considerar los logros de los últimos años, aún existen cuellos de botella y brechas en la prestación y cobertura de algunos servicios, que indican la necesidad de definir políticas para mejorar la provisión de capital físico. Dado los altos niveles de inversión requeridos para este rubro en el corto plazo, en adelante debe existir una mayor eficiencia de la inversión, así como en la identificación de nuevas fuentes de financiamiento[109]. Mientras el papel del sector privado continuará siendo esencial en el desarrollo de los sectores de infraestructura, el rol del Estado deberá continuar enfocándose en temas de regulación, control y promoción, y en el desarrollo de componentes de la red de transporte nacional.

Infraestructura de transporte

Históricamente, la provisión de servicios de infraestructura en Colombia ha enfrentado importantes limitaciones geográficas. Colombia, posee una de las geografías más accidentadas del planeta[110], así mismo se distingue por tener un patrón de localización de la población muy especial; cerca de la mitad del territorio se encuentra prácticamente despoblado, en tanto que en la parte más densamente poblada, los índices de dispersión de la población son los más altos de la región latinoamericana. Estas características, además de otros rasgos del territorio –como

105 Adicionalmente, el incremento de requisitos para los segmentos de más bajos ingresos, reduce el acceso de estos al sistema.

106 Ver documento Conpes 3424 "La banca de las oportunidades una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social" Mayo 16 de 2006.

107 Este indicador no incluye hidrocarburos y minas y energía.

108 Según la Ley 142 de 1994, los servicios públicos domiciliarios son los siguientes: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural.

109 Durante el presente cuatrienio las empresas del sector de minas y energía con capital accionario de la Nación continuarán adelantando las actividades definidas por el marco normativo vigente, de acuerdo con la orientación de sus juntas directivas.

110 De acuerdo con el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Harvard, en una muestra de 155 países, Colombia tiene la geografía más abrupta y accidentada.

la localización y el clima– han tenido fuertes implicaciones en la provisión de infraestructura, especialmente la de transporte.

Adicionalmente, las actividades económicas están concentradas en la región Andina, relativamente alejada de los puertos. El 75% del valor agregado –todos los sectores excluido hidrocarburos y minería–[111] es generado en la región Andina del eje Bogotá-Medellín-Cali; mientras que la región de la costa Atlántica, produce un 15% y el restante 10% se genera en el resto del territorio. Así mismo, el 80% del comercio exterior, esta concentrado en cinco ciudades y su área de influencia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena)[112]. Es así como, en el contexto de América Latina, Colombia presenta una de las distancias más altas de los centros industriales a los puertos marítimos (Banco Mundial, 2006, p. 13).

En Colombia existe una gran concentración de la red vial en la zona Andina, costa Atlántica y el piedemonte de la Orinoquia; sin embargo, extensas áreas de la costa del Pacífico, el Magdalena Medio, la misma Orinoquia y la Amazonia, presentan deficiencias en sus vías de comunicación (Ospina, 2004, p. 48).

En este contexto, el mejoramiento del sistema de transporte y de la infraestructura física asociada, son actividades claves para aumentar la competitividad del país, fomentar la integración regional y promover la prestación de servicios de calidad. Así mismo, como parte del desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte, la socialización y difusión de los mismos será una estrategia prioritaria para el Gobierno Nacional.

Infraestructura para la competitividad. La creciente participación del comercio exterior en el Producto Interno Bruto (PIB) y el aumento esperado de los flujos comerciales, establecen presiones sustanciales en la infraestructura de transporte del país.

Los corredores internos, por los cuales circulan los flujos del comercio exterior, abarcan diversos tipos de infraestructura y servicios. Las carreteras, que constituyen las principales arterias de circulación, presentan necesidades de modernización y ampliación de capacidad en diversos segmentos, principalmente en los accesos a las ciudades principales, los puertos y los pasos de frontera.

Los ferrocarriles, actualmente concentrados en transportar carbón de exportación, tienen desafíos en materia de infraestructura y una necesidad de adecuar su reglamentación para orientarla hacia la prestación de sus servicios a otros productos.

El transporte fluvial utilizado para movimiento de hidrocarburos, presenta un potencial relevante en el mediano y largo plazo, particularmente en el río Magdalena. En este río se requieren obras de infraestructura de integración entre modos con una fuerte participación del sector privado.

De esta manera, mejorar la infraestructura para la competitividad y facilitar su operación se convierte en uno de los principales retos que afronta el país en este cuatrienio. Para este fin se han definido cinco estrategias:

Nuevas autopistas para la competitividad. De acuerdo con estudios recientes (Banco Mundial, 2006, p. 3), los principales corredores de comercio exterior presentan problemas de capacidad y niveles de servicio[113]. Con el fin de atender esta problemática y preparar al país para los efectos derivados de los tratados comerciales, el Gobierno Nacional desarrollará proyectos estratégicos en estos corredores, con la activa participación del sector privado.

Actualmente se encuentra en ejecución el Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de la infraestructura de transporte y adaptarla a las exigencias que impone la dinámica de los flujos de comercio internacional, a través de la participación del sector privado (DNP, 2006, p. 2). Este programa identificó proyectos a desarrollar y definió los lineamientos de política para su ejecución.

Así mismo, el Gobierno Nacional analizará otras alternativas para la ampliación de la capacidad de la red vial a través de la participación privada, y adelantará las acciones para su estructuración. En ese sentido, continuar con la ejecución de la construcción, operación y mantenimiento de los proyectos de concesión existentes, representa una herramienta para cumplir este propósito.

Adicionalmente, se han identificado algunos proyectos que dan acceso a los principales puertos marítimos, que serán desarrollados a través de participación público-privada.

Esta estrategia se enfoca en la ampliación de la capacidad en doble calzada de los siguientes corredores viales, con un alcance de mediano plazo (10 años):

• Bogotá-Buenaventura.

• Ruta del Sol: Bogotá-Caribe.

• Ruta Caribe: Cartagena-Barranquilla-Santa Marta.

• Transversal Central: Eje Cafetero-Valle de Aburrá-Río Magdalena-Santander-Norte de Santander.

• Bogotá-Villavicencio.

• Troncal de Occidente: Nariño-Cauca-Valle del Cauca-Eje Cafetero. Córdoba-Sucre-Bolívar

• Bogotá - Tunja – Sogamoso.

• Eje Bananero: Valle de Aburrá-Urabá.

• Corredor del Huila.

• Marginal del Caribe: Turbo-Necoclí-Montería-Sincelejo-Cruz de Viso.

• Arteriales del Llano: Puerto López-Puerto Gaitán.

Corredores arteriales complementarios de competitividad. Debido a la configuración geográfica del país, el sistema de carreteras se ha consolidado parcialmente en el eje norte-sur, a través de las vías troncales. Sin embargo, en el sentido este-oeste, la red vial no ofrece una articulación que complemente la red troncal.

En este sentido, la estrategia para el desarrollo de nuevos proyectos viales está encaminada a consolidar una red de transporte articulada y eficiente, a partir del cubrimiento de las necesidades de movilidad de pasajeros y productos, buscando niveles de servicio y capacidad acordes con las características de cada zona y del mercado.

Dentro de este contexto, el Ministerio de Transporte dará continuidad a corredores que facilitan la movilidad interna, realizando inversiones de alto impacto social y mejorando las características de la infraestructura productiva, por medio de la estructuración del programa de corredores arteriales complementarios de competitividad. De igual manera, identificará las fuentes de financiación para este tipo de proyectos y establecerá sistemas de ejecución escalonados aunando esfuerzos para que las inversiones sean eficaces y oportunas, estos proyectos se listan en el cuadro 4.8:

CUADRO 4.8

Corredores arteriales complementarios de competitividad

Carretera	Descripción	Tramo por desarrollar
Mocoa-San Miguel	Santa Ana-San Miguel	Santa Ana – San Miguel
Panamericana del Darién	Lomas Aisladas-Cacarica -Palo de Letras	Lomas Aisladas-Cacarica (Incluido Puente Atrato)
Cúcuta-La Fría (Venezuela)	Agua Clara-Guarumito	Agua Clara-Guarumito
Tumaco-Esmeraldas	La Espriella-Candelillas-Río Mataje	K 14+900-Río Mataje (Incluidos 5 puentes)
Villavicencio-El Retorno	Villavicencio-San José del Guaviare-El Retorno	San José del Guaviare-El Retorno
Transversal de la Mojana	San Marcos-Majagual-Achí-Magangué	Majagual-Magangue
Longitudinal de Bolívar	Yondó-Cantagallo-San Pablo-Simití-San Martín de Loba-Magangue	Yondo-Cantagallo-San Pablo-Simití
Longitudinal del Oriente	El Porvenir-San José del Fragua-San Vicente de Caguán-Neiva	San José del Fragua-Florencia-San Vicente del Caguán
Corredor del Piedemonte llanero	Yopal-Hato Corozal-Tame-Arauca	Yopal-Arauca
Transversal de la Macarena	Baraya-Colombia-La Uribe-Villavicencio	Baraya-Colombia-El Dorado
		La Uribe-San Juan de Arama

111 Los hidrocarburos y la minería dan cuenta del 75% del comercio exterior en volumen y 18% en valor (en el año 2004).

112 Los departamentos que concentran las actividades económicas concentran también la población.

113 Niveles de servicio: Metodologías internacionales utilizadas por Invías que definen los niveles de servicio de una vía incorporando los criterios de geometría, tráfico y estado de la vía. Estos niveles se clasifican entre A y F (A, el mejor y F, el peor).

Carretera	Descripción	Tramo por desarrollar
Transversal de Boyacá	Sogamoso-Aguazul	El crucero-Toquilla-Aguazul
Vía alterna al Llano	Machetá-Guateque-Sta. María-El Secreto	Machetá-El Secreto
Marginal del Caribe	San Bernardo del Viento-Santa Lucia-Arboletes	San Bernardo del Viento-Santa Lucía-Arboletes
Transversal Cafetera	Honda-Manizales	Honda-Manizales
Corredor de la Guajira Central	Rioacha-La Florida-Cuestecitas-Maicao	Rioacha-La Florida-Cuestecitas-Maicao
Transversal del Catatumbo	Cúcuta-Tibú-El Tarra-Convención-La Mata	Tibú-Convención-Ayacuho-La Mata
Troncal del Viento	Manaure-Cabo de la Vela	Manaure-Cabo de la Vela
Troncal del Nordeste	Vegachí-Zaragoza	Vegachí-Segovia-Zaragoza
Longitudinal de Magdalena	El Burro-Tamalameque-El Banco-Guamal Santa Ana-La Gloria	El Burro-Tamalameque (Puente en Construcción)
		Santa Ana-La Gloria
Transversal del Carare	Landázuri-Cimitarra	Landázuri-Cimitarra
Corredor Brasil-Pacífico (Pasto-Mocoa)	Pasto-Encano-Santiago-San Francisco (Variante de San Francisco)-Mocoa	Pasto-Encano-Santiago-San Francisco (Variante de San Francisco)-Mocoa
Troncal Norte de Nariño	Pasto-Buesaco-El Empate-La Unión-Higuerones-Mojarras	Buesaco-El Empate-La Unión
Transversal Central del Pacífico	Las Animas-Nuquí	Las Animas-Nuquí
Troncal Central del Norte (Tunja-Cúcuta)	La Palmera-Málaga-Presidente	La Palmera-Málaga-Presidente
Transversal de Boyacá	Chiquinquirá-Pauna-Borbur –Otanche-Dos y Medio-Puerto Boyacá	Chiquinquirá-Pauna-Borbur –Otanche-Dos y Medio-Puerto Boyacá
Transversa Medellín-Quibdo	C. Bolivar-Tutunendo	C. Bolívar-La Mansa-Tutunendo
Transversal del Sur	Popayán-Totoró-Inza-La Plata	Totoró-Inza-La Plata
Anillo del Macizo Colombiano	Rosas-La Sierra-La Vega-Santiago-Bolivar-La Lupa	Rosas-La Sierra-La Vega-Santiago-Bolívar-La Lupa
Carretera de la Soberanía (Cucutá-Arauca)	La Lejía-Saravena	La Lejía-Saravena
Carretera La Virginia-Irra	La Virginia-La Miranda-Irra	La Virginia-La Miranda-Irra

Mantenimiento óptimo de la red vial de transporte existente. El Ministerio de Transporte ha desarrollado esquemas de intervención para el mantenimiento de la red vial existente y de la infraestructura que la compone, con el fin de ofrecer su óptimo funcionamiento y fomentar su consolidación como medio para minimizar los costos de operación asociados al transporte. Es por esta razón, que se constituye una necesidad continuar con el desarrollo de una red vial articulada y homogénea, capaz de ofrecer excelentes condiciones de servicio y potencializar los corredores de comercio exterior.

Para ello, se debe adelantar estrategias de mantenimiento que garanticen niveles óptimos de la superficie de rodadura de la red, debido a que este elemento tiene una fuerte incidencia en los costos de operación de los vehículos, los tiempos de desplazamiento y la accidentalidad. En este sentido, el Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), continuará con la ejecución de iniciativas como el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Integral y los Programas de Microempresas Asociativas y Administradores Viales.

Consolidación del sector férreo. Durante las últimas décadas el modo férreo ha encontrado en el ámbito mundial, nichos de mercado en el transporte de carga. Colombia no ha sido ajena a esta tendencia, debido a que el transporte de carbón ha representado durante los últimos cinco años, en promedio, el 99% de la carga transportada por este modo. Por lo tanto, el modo férreo ha sido fundamental para el desarrollo de la industria carbonífera del país, sin embargo enfrenta desafíos en materia de infraestructura (particularmente ante el crecimiento de las exportaciones de ese producto) y una necesidad de adecuar su reglamentación para orientarla hacia la prestación de sus servicios a otros productos de vocación férrea.

En este sentido, el Gobierno Nacional fomentará el desarrollo de un sistema operativo eficiente, competitivo y de acceso universal, a través de la vinculación de inversionistas privados para llevar a cabo las actividades de:

1. Construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y explotación de la red férrea, buscando asegurar la funcionalidad en el largo plazo de los corredores económicamente viables y financieramente sostenibles, como en la región del altiplano cundiboyacense y del Magdalena-Caribe.

2. La definición de reglas claras para la ejecución y operación de proyectos férreos, garantizando la accesibilidad a través de esquemas tarifarios que incentiven la utilización de este modo, y

3. La definición de estándares mínimos de nivel de servicio de forma tal que se le garantice al sector productivo frecuencias y calidad en el manejo de sus mercancías.

Consolidación del transporte fluvial. Actualmente el volumen de carga movilizado por este medio es bajo, sin embargo representa una alternativa viable para la movilización de productos de vocación fluvial. En este sentido, el Gobierno Nacional apoyará el desarrollo de proyectos en los principales corredores fluviales, a través de la ejecución de acciones para el control de inundaciones y sedimentación, mantenimiento de las condiciones de navegabilidad y expansión de infraestructura portuaria.

Dentro de este marco, con el propósito de consolidar el río Magdalena, incluyendo el Canal del Dique y la región de La Mojana, como una hidrovía navegable es necesario impulsar y apoyar los proyectos que Cormagdalena ha priorizado a través de programas tales como el mantenimiento del canal, la adecuación y/o construcción de instalaciones portuarias, la protección de orillas, control de inundaciones, entre otros.

Así mismo, el río Meta, el cual hace parte del corredor Orinoco-Meta-Pacífico, es considerado como una de las principales arterias fluviales de la región de la Orinoquia colombiana.. En este contexto, el Gobierno Nacional continuará con el desarrollo del proyecto para la Recuperación de la navegabilidad del río Meta, como un corredor intermodal estratégico para el comercio exterior de productos y la integración regional.

Otro corredor estratégico, es el Amazonas-Putumayo-Pacífico, del cual hace parte el río Putumayo, se constituye en una importante vía de comunicación que propicia una mayor integración con Ecuador, Perú y Brasil. Es por esta razón que el Gobierno Nacional impulsará el proyecto para la recuperación de la navegabilidad del río Putumayo con el fin de aumentar el comercio entre los países de América del Sur[114].

Adicionalmente, se estudiará la factibilidad del desarrollo del corredor fluvial del Eje Atrato-San Juan, como alternativa para el transporte de carga y pasajeros, y su complementariedad con el Canal de Panamá.

Nodos de transferencia. Los nodos de transferencia son todos aquellos puntos de la red que se constituyen puertas de entrada y salida del comercio exterior. Se consideran como nodos de transferencia los puertos marítimos, los aeropuertos y los pasos de frontera y dada su función, establecen una herramienta fundamental para la competitividad del país.

El impacto esperado ante los escenarios comerciales que se avecinan es muy alto, incluyendo posibles cuellos de botella en terminales y accesos, lo cual afectará de manera directa la calidad del servicio y por ende la competitividad del país (Banco Mundial, 2006, p. 37). Con el fin de afrontar esta situación se han definido tres estrategias:

Ampliación de la capacidad portuaria. La participación de las importaciones del país a través de los puertos marítimos, durante la última década, ha oscilado entre el 86% y el 91%. En el caso de las exportaciones la variabilidad de la participación es menor y oscila entre el 96% y el 98%.

En el tema portuario, el Ministerio de Transporte encaminará acciones tendientes hacia el desarrollo equilibrado y sostenible del sistema de puertos del país, a través de la prestación de servicios que respondan en forma ágil a los requerimientos de eficiencia, capacidad y la promoción para el desarrollo económico y social de sectores productivos en su área de influencia. Estas acciones, se sustentan en la transformación para el aprovechamiento de la inversión privada y de las condiciones geoestratégicas y naturales para el incremento de la oferta portuaria con la facilitación y el acompañamiento por parte del Estado.

En ese sentido, existen iniciativas para el desarrollo de nuevos proyectos portuarios tanto en la costa Atlántica, como a lo largo de la cos-

114 IIRSA tiene como misión coordinar a los Gobiernos, a las Instituciones Financieras Multilaterales y al Sector Privado para articular planes y proyectos de inversión, bajo la visión política y estratégica de la región. IIRSA ha priorizado los corredores Orinoco-Meta-Pacífico y Amazonas-Putumayo-Pacífico, como proyectos para la integración regional

ta Pacífica (Bocas de Ceniza, Buenaventura, Tribugá, Málaga, entre otros), alternativas que deben ser evaluadas, lideradas y desarrolladas por el sector privado.

Infraestructura aeroportuaria. La evolución del movimiento de carga por modo aéreo y la creciente participación de esta en el valor del comercio exterior, evidencia la importancia que este medio de transporte ha adquirido en los últimos años.

De esta manera, las acciones relacionadas con la infraestructura aeroportuaria, se enfocan hacia el mejoramiento en el sistema de transporte aéreo de carga y pasajeros, a través de la intervención sobre terminales aéreos y pistas en aquellos nodos de importancia estratégica para la competitividad nacional y/o regional.

En este sentido, el Gobierno continuará con la implementación de los programas de participación privada para la administración y modernización de infraestructura aeroportuaria y la orientación de las inversiones en este tipo de proyectos, de acuerdo con los volúmenes de tráfico. Así mismo, elaborará planes de articulación eficiente y armónica de los aeropuertos que optimicen la operación de estos con el marco territorial y/o regional de los cuales hacen parte.

Adicionalmente, la Aeronáutica Civil implementará programas orientados a generar recursos financieros provenientes de actividades relacionadas con la prestación del servicio de transporte aéreo, tales como la explotación comercial de los terminales y servicios de aeronavegación.

Infraestructura en los pasos de frontera. Los pasos de frontera son un conjunto de aspectos físicos, y administrativos necesarios para que las personas, los productos y los vehículos, puedan atravesar los límites entre países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales.

En la actualidad hay cuatro pasos de frontera operando entre Colombia y sus países vecinos. Con Venezuela están habilitados los pasos de Paraguachón, el Puente Internacional Simón Bolívar entre San Antonio y Cúcuta, y el Puente Internacional Francisco de Paula Santander entre Ureña y Cúcuta. Con Ecuador el paso de frontera está localizado en el Puente de Rumichaca[115] entre Ipiales y Tulcán.

Al tener en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional promoverá la modernización y adecuación de los pasos de frontera de Cúcuta y Rumichaca que en la actualidad concentran los mayores flujos de comercio exterior en términos de transporte terrestre. De la misma manera, se adelantará el desarrollo físico de Paraguachón, Puerto Páez, Puerto Carreño, Leticia, San Miguel y Mataje, así como también la armonización de los procedimientos de control.

Integración y cohesión territorial. El transporte cumple una función estratégica en la integración de las regiones, es por esto que en las últimas décadas, la mayoría de los recursos de inversión en infraestructura vial se han concentrado en la construcción y conservación de los corredores viales arteriales, mientras que los corredores vasculares, en su mayoría a cargo de los entes territoriales[116], han presentado un nivel de deterioro generalizado.

Dentro de este esquema, es fundamental para el país continuar con las acciones desarrolladas por los entes territoriales y el Gobierno Nacional sobre la infraestructura a su cargo, para lo cual se cuenta con los siguientes programas:

Gestión vial de la red vascular. Con el fin de fortalecer la gestión de los entes territoriales en la administración, mejoramiento, mantenimiento y sostenibilidad de la red, el Gobierno Nacional ha decidido adelantar programas de acompañamiento a la gestión vial regional a través de crédito externo hasta por US$1,000 millones en cabeza de las entidades territoriales con la garantía soberana, que permitirán optimizar las inversiones y una mayor conectividad con la red principal del país a través de programas que contemplan asistencia técnica e institucional a los entes territoriales.

Por medio de procesos participativos los entes territoriales podrán identificar los principales proyectos a ser desarrollados facilitando la articulación con la red vial arterial del país para fomentar el flujo de mercancías desde las zonas de producción hasta las vías troncales y de estas hacia los puertos y pasos de frontera, generando beneficios económicos.

En este sentido, los programas a implementar por el Ministerio de Transporte permitirán que la infraestructura vial brinde mayor accesibilidad a la población y a los sectores productivos, a través de esquemas alternativos para la ejecución de los proyectos en las diferentes regiones del país.

Accesibilidad territorial. Adicional a la gestión vial de la red territorial, es necesario implementar estrategias enfocadas al desarrollo de la red de ríos, caños y esteros, de sistemas alternativos de transporte y de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica en zonas apartadas y de difícil acceso, con el fin de conectar a la población rural con la infraestructura de transporte para la competitividad. Estas estrategias se desarrollan en el capítulo de Reducción de pobreza y promoción de la equidad.

Sistemas de transporte

Los sistemas de transporte, consisten en los servicios necesarios para la operación y utilización de la infraestructura física, la calidad y eficiencia[117], de estos servicios son esenciales para la competitividad del país, que en la actualidad se afianza en los procesos de integración económica. Por lo cual, es necesario que el país formule e implemente una política integral para el desarrollo del sistema de transporte que, además de atender la infraestructura, cree el marco institucional y de incentivos económicos adecuados para promover la eficiencia y calidad de los servicios de transporte.

La política deberá estar orientada a crear condiciones para que la industria del transporte, provea servicios a menores costos y de mayor calidad. Para ello, las medidas que se adopten deberán promover el desarrollo sistemático de capacidades de los agentes que participan en la prestación de los servicios.

La conformación de sistemas de transporte competentes, complementarios, orientados al servicio e integrados a la economía global, son esenciales para el desarrollo social y económico, en este sentido se adelantarán acciones en aspectos regulatorios, logísticos y tecnológicos, entre otros.

Regulación, inspección, control y vigilancia

Regulación. La regulación económica del transporte debe establecer el marco de referencia para la organización y operación de los participantes y definir las reglas de juego que garanticen la competitividad. Por su parte, la regulación técnica del transporte debe fijar los estándares de equipamiento y operación necesarios para garantizar dicha competitividad.

El Gobierno debe crear el marco legal y regulatorio que promueva la eficiencia en la prestación de los servicios a lo largo de la cadena de transporte bajo los siguientes principios: claridad en las reglas de participación de todos los actores; impulsar prácticas competitivas; regular monopolios naturales; facilitar entrada de operadores; y desarrollar alianzas con el sector privado para promover el crecimiento y desarrollo.

Para ello, el esquema regulatorio de transporte debe orientarse hacia el fortalecimiento empresarial, el desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías, el aprovechamiento de las economías de escala, la especialización en la prestación de servicios, la conformación de redes de cooperación, la eliminación de distorsiones y la reducción de costos de transacción.

---

115 Además de este paso, se encuentra habilitada la frontera en el puente de San Miguel pero este cruce no está operando.

116 La distribución de competencias sobre la red vial en Colombia obedece a un proceso de descentralización de las labores de construcción y mantenimiento de la red, establecida a partir de 1993 mediante la expedición de la Ley 105, donde se determinaron las competencias sobre la red nacional de transporte y la red de transporte a cargo de los entes territoriales.

117 Eficiencia se refiere a menores costos, y calidad incluye: oportunidad (tiempos), seguridad (que no se pierdan ni dañen las mercancías), flexibilidad, diversidad en la oferta de servicios de agregación de valor y su impacto ambiental (emisiones).

El Ministerio de Transporte, identificará las acciones necesarias para revisar la regulación actual y formular un marco regulatorio que incentive la operación eficiente de las empresas de transporte con esquemas óptimos, criterios de logística y reducción de costos de transporte. En este sentido, se adelantarán las siguientes acciones:

• Compilar y modernizar la regulación de los diferentes modos de transporte.

• Fortalecer la prestación de servicios de transporte moderno, seguro y eficiente.

• Modernizar la estructura empresarial en los sistemas de transporte de carretera, ferroviario y fluvial.

• Desarrollar la prestación del servicio de pasajeros y carga a través de la modernización de la estructura de la prestación del servicio, incluyendo la integración de sistemas.

Supervisión. En Colombia, el sector transporte cuenta con la supervisión integral (vigilancia, inspección y control) de su actividad y operación, a través de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual ejerce funciones de supervisión sobre la prestación y prestadores de servicios públicos de transporte en sus medios, modos o nodos, la gestión de la infraestructura y el sistema nacional de transporte.

Para fortalecer al Estado en sus funciones de inspección, vigilancia y control se proponen las siguientes estrategias:

• Revisión de competencias entre las entidades del sector.

• Fortalecer la protección al usuario de los servicios de transporte.

• Implementar un modelo de gestión por resultados en todo el sector transporte.

Nodos logísticos. Las plataformas logísticas son áreas de ruptura de las cadenas de transporte en donde se concentran actividades técnicas y de valor agregado, dedicadas generalmente a la logística de mercancías. Las plataformas presentan importantes beneficios que se traducen principalmente en la optimización del uso del espacio y la posibilidad de ampliación de la capacidad de la infraestructura; contribución a la actividad económica regional generando actividades adicionales intensivas en mano de obra; y atracción de los usuarios constituyendo una interfaz de servicios entre la carga y el medio de transporte.

Las terminales interiores y puertos secos tienen por función la concentración de servicios y de cargas con características industriales combinadas con actividades logísticas vinculadas a los servicios y modos de transporte.

Dentro de este marco, el Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de las plataformas logísticas, puertos secos y terminales interiores en coordinación con las autoridades departamentales, municipales y el sector privado, mediante la optimización de operaciones logísticas que involucren exportadores, intermediarios e importadores, con el fin de reducir los costos logísticos y mejorar los actuales niveles de servicio.

Como complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional está adelantando la estructuración de los siguientes programas:

Revisión, inspección y manejo de carga. Los procedimientos de control en los nodos de transferencia en Colombia, están a cargo de cuatro agencias del orden público nacional: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Antinarcóticos, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). Estos organismos tienen a su cargo la inspección física de las mercancías y la verificación de la documentación requerida en los procesos de comercio exterior.

Este proceso incluye la participación de un gran número de agentes, requiere la existencia de un proceso coordinado y ágil donde las inspecciones físicas realizadas por los distintos organismos estatales estén armonizadas y donde los requerimientos de documentación e información se encuentren estandarizados.

En este marco, el Gobierno Nacional desarrollará mecanismos de armonización de forma tal que el impacto sobre el flujo físico de los bienes y el costo asociado a estos procesos sea el mínimo posible. Así mismo, establecerá condiciones que faciliten y promuevan el comercio exterior bajo esquemas óptimos de control, dado el incremento de transporte de carga y las expectativas de comercio.

Con el objetivo de mejorar la coordinación entre las entidades con funciones en la inspección de mercancía en los nodos de transferencia, se requiere continuar con el proceso de unificación de procedimientos de inspección que adelantan las entidades competentes. Para esto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, coordinará y concertará el plan de acción de implementación del modelo de inspección simultánea en los nodos de transferencia, con el apoyo de la DIAN, Invima, ICA y de la Policía Antinarcóticos.

Así mismo, la DIAN con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público coordinará con las entidades competentes la evaluación operativa, técnica, tecnológica y financiera, así como los modelos de asignación de riesgos, para la adquisición de un sistema uniforme de inspección no intrusiva, la definición de procedimientos y la trazabilidad de la mercancía que se justifique implementar en los nodos de transferencia como puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

Sistemas de información en línea. Los nodos de transferencia requieren sistemas de información avanzados, con capacidad para procesar la documentación generada por las transacciones. Las denominadas "infoestructuras" son cada vez más relevantes; estas se refieren a sistemas de información que interconectan a los miembros de la comunidad logística, optimizando el intercambio de documentación, reduciendo el volumen de datos a reingresar en diferentes sistemas y permitiendo perfeccionar el seguimiento de una operación hasta su cierre, con los movimientos de fondos asociados.

Con este fin, el Gobierno Nacional adelantará un proceso de evaluación y diagnóstico de las tecnologías y plataformas instaladas y generará una estrategia que unifique redes y permita el uso eficiente de la información. Lo anterior permitirá, entre otras cosas, eliminar los procesos de documentación física y de esta manera se avanzará en un sistema electrónico que integre los actores de los nodos de transferencia.

Equipamiento. Las características del mercado del transporte de carga y transporte urbano han traído como consecuencia que en los últimos años, la situación económica para la mayoría de los operadores se haya deteriorado, así como la calidad de servicio para los usuarios, desbalances entre la oferta y demanda, y tendencia al cambio en la composición del parque por tipo de vehículo[118].

Ante esta situación, el Gobierno Nacional desarrollará el marco institucional y de incentivos económicos para:

• Impulsar la modernización del equipamiento en el transporte de pasajeros con criterios de reposición y de reducción de sobreoferta.

• Desarrollar mecanismos de financiamiento competitivo y accesible para los pequeños transportadores.

• Reducir niveles de contaminación por mejoramiento de tecnología y la promoción de combustibles alternativos no contaminantes.

• Mejorar las condiciones de seguridad por efecto de mejores condiciones técnico-mecánicas.

• Fomentar la creación y fortalecimiento de formas de organización y de gobierno corporativo para la provisión de servicios de transporte carretero de carga en el marco de la cadena de valor de la operación logística.

• Asegurar la eficiencia en el funcionamiento del mercado de transporte de carga, por medio de la creación de condiciones apropiadas para la generación y difusión de información, y de la reducción sistemática de costos de transacción.

---

118 Los vehículos de transporte público urbano tienen una edad promedio muy superior a los estándares internacionales, para Bogotá entre 10 y 18 años. En cuanto a los vehículos de carga, el parque tiene una edad promedio superior a los 24 años. Es importante mencionar que en Colombia existe la práctica de repotenciación de los vehículos.

En cuanto a la propiedad del parque, en general, las empresas de transporte no utilizan vehículos propios. En el transporte de carga existe una alta atomización de la propiedad del parque, las empresas propietarias de vehículos son un bajo porcentaje (entre el 3% y el 5%). La mayor parte de la carga se moviliza en camiones articulados (70% del total de la carga); esto, a pesar de representar sólo el 15% del total del parque.

Seguridad aeronáutica. El sistema de vigilancia que hace parte de la infraestructura aeronáutica del país cumple una función primordial para la prevención de accidentes y la seguridad y control del espacio aéreo nacional.

Es por esto que el Gobierno fortalecerá los sistemas satelitales, a través de inversiones en redes de comunicación, navegación y vigilancia y la ejecución del plan de transmisión CNS/ATM que permitan aumentar la cobertura del sistema[119].

Las acciones de la Aerocivil al respecto estarán enmarcadas en los siguientes aspectos:

• Mantener los equipos y sistemas existentes: radar, radioayudas, comunicaciones, sistemas aeroportuarios, meteorológicos, equipos de extinción de incendio búsqueda y rescate, equipo aéreo, equipos de seguridad y sanidades aeroportuarias.

• Mantener y mejorar los cerramientos e instalaciones donde se ubican los equipos y sistemas de vigilancia y navegación aérea.

• Garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos y sistemas aeroportuarios y aeronáuticos instalados asegurando el funcionamiento óptimo en la operación y control de la seguridad.

• Aumentar la cobertura en la renovación tecnológica de equipos y sistemas aeroportuarios y aeronáuticos.

Abastecimiento energético

La consolidación de una política energética de largo plazo es una tarea estratégica para asegurar el abastecimiento de energéticos, factor de producción fundamental en la economía. Adicionalmente, permite fortalecer el ambiente microeconómico en el cual el sector real toma decisiones eficientes de localización, inversión, producción y expansión, contribuyendo a aumentar la productividad de la economía y por lo tanto a la competitividad del país.

En este orden de ideas, la política de abastecimiento energético tendrá como principios los siguientes:

1. Fortalecimiento de la seguridad energética del país.

2. Promoción del uso eficiente de la canasta energética, y

3. Consolidación de la integración regional.

El fortalecimiento de la seguridad energética vincula dos categorías. De un lado, la confiabilidad operativa del sistema en el corto plazo, entendida como la capacidad y desempeño del sistema para equilibrar oferta y demanda en tiempo real, dadas las facilidades existentes. De otro lado, la oferta adecuada en el largo plazo, la cual se fundamenta en la provisión de incentivos económicos para atraer flujos de inversión para la expansión de capacidad de los sistemas de producción, transporte, distribución y adecuación de los sistemas de medición y control de la infraestructura energética, en el tiempo y localización óptima, minimizando el costo de largo plazo de abastecimiento energético (Joskow, 2005, p. 6)

La promoción del uso eficiente de la canasta energética hace referencia a incentivar la sustitución eficiente en la producción y el consumo de energéticos a partir de la formación de precios de los distintos productos mediante esquemas de mercado.

Finalmente, la consolidación de la integración regional hace referencia al aprovechamiento de la canasta regional de energéticos, mediante la armonización de los marcos regulatorios y la promoción de la interconexión con países vecinos, bajo esquemas de competencia.

A. Hidrocarburos y carbón

Recientemente el Gobierno Nacional inició un proceso de ajuste normativo e institucional del sector de hidrocarburos, con el objetivo de cambiar la tendencia decreciente en las actividades de exploración y explotación de petróleo y gas natural. Entre las medida adoptadas se destacan:

1. La creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) a través del Decreto-ley 1760 de 2003, para que asumiera la función de administrador integral de los recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación.

2. El desarrollo de un nuevo esquema contractual de concesión moderna, basado en un sistema de regalías, impuestos y participaciones extraordinarias, por parte de la ANH.

3. El fortalecimiento de la Empresa Colombiana de Petróleos S. A. (Ecopetrol S. A.) para ajustar sus condiciones de producción, asegurar su viabilidad financiera y preparar la empresa para competir en igualdad de condiciones con las demás compañías que actúan en el mercado nacional e internacional.

4. La capitalización con recursos del sector privado de la refinería de Cartagena, en el año 2006.

5. La liberación de los intercambios comerciales internacionales de gas natural a partir de 2003.

6. El avance en el proceso de enajenación de la participación estatal en Ecogas, y

7. La protocolización del inicio de la construcción del gasoducto binacional con Venezuela y el inicio de gestiones para el desarrollo de la interconexión gasífera con Panamá.

El subsector carbón ha continuado un crecimiento sostenido como consecuencia de:

1. La enajenación de la participación estatal en empresas dedicadas a la explotación de este mineral, y

2. El flujo de inversiones privadas en bienes de capital requeridos para la explotación minera eficiente y de gran escala. No obstante lo anterior, es previsible que ajustes en el marco normativo e institucional del sector permitan aumentar la producción nacional de carbón.

Por otra parte, durante los últimos años se ha impulsado la utilización de combustibles limpios como medida para asegurar el abastecimiento energético del país y mitigar los efectos ambientales del consumo de combustibles fósiles (calidad del aire[120]). Así, se ha incentivado la masificación del Gas Natural Vehicular (GNV) y en los principales centros poblados del país se ha establecido la mezcla de biocombustibles, tales como los alcoholes carburantes con los combustibles de origen fósil, en desarrollo de la Ley 693 de 2001.

Al tener en cuenta la necesidad de asegurar el abastecimiento energético del país y tomando en consideración los avances experimentados en esta materia como resultado de las políticas públicas adoptadas durante los últimos años, en el período 2006-2010 el Gobierno Nacional implementará las acciones orientadas a:

a) Continuar promoviendo la exploración y explotación de hidrocarburos y carbón;

b) Promover la formación de precios de energéticos mediante la adopción de esquemas de mercados, y

c) promover la consolidación de la regulación del sector de hidrocarburos.

1. Exploración y explotación de hidrocarburos y carbón. En desarrollo de esta política, el Gobierno Nacional pondrá en marcha las siguientes estrategias y acciones:

Aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos. El Gobierno Nacional avanzará en la consolidación del marco institucional del sector. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía revisará el alcance del Decreto-ley 1760 de 2003, buscando fortalecer la separación de competencias en materia de formulación de políticas públicas, regulación, ejecución y control de las actividades sectoriales. Así, la ANH mantendrá entre sus funciones las relacionadas con su objetivo de administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, incluyendo aquellas relacionadas con el control y la fiscalización de las operaciones petroleras del país. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las acciones necesarias para asumir las funciones que le fueron asignadas a la Agencia mediante el Decreto-ley 1760 de

[119] CNS/ATM: Sistemas satelitales de comunicación, navegación y vigilancia del espacio aéreo.

[120] El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fijaron como meta para el 31 de diciembre de 2010, que los combustibles líquidos utilizados en el territorio nacional contengan un máximo nivel de azufre en porcentaje de masa de 0,03% para gasolina y 0,05% para diésel.

2003 y que tienen relación con la regulación de precios y formulación de políticas públicas sobre abastecimiento energético[121].

En este sentido, la ANH intensificará las labores de promoción y asignación de áreas para la exploración y producción de hidrocarburos. Así mismo, proseguirá monitoreando la viabilidad de las operaciones que desarrolla la industria petrolera en el país, dando continuidad a las estrategias de seguridad y a mecanismos como el acuerdo Gobierno - Industria. De esta manera, se tendrán las siguientes metas para el presente cuatrienio:

1. Suscribir, en promedio, 30 nuevos contratos anuales de exploración y producción.

2. Adquirir en promedio 32,000 km equivalentes de sísmica 2D, y

3. Lograr la perforación de, en promedio, 40 nuevos pozos exploratorios por año (pozos A-3). De otro lado, la financiación y puesta en marcha de proyectos de *upgrading* y transporte de crudos pesados, y de explotación incremental de reservas de crudo en campos maduros, descubiertos no desarrollados o inactivos, serán desarrolladas por inversionistas estratégicos. (anexo de metas).

Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía promoverá el desarrollo de proyectos de explotación integrada de campos de producción de gas, para lo cual estudiará ajustes en las regalías aplicables a este tipo de proyectos, en especial en lo relacionado con la inyección de gas entre campos para optimizar la explotación del recurso. En todo caso, las medidas que el Ministerio de Minas y Energía adopte en este sentido tendrán en cuenta el propósito de asegurar que con las reservas probadas de gas natural se atienda prioritariamente la demanda interna regulada de gas, respetando los costos de oportunidad de los productores de gas y crudo.

Por otra parte, la Empresa Colombiana de Petróleos S. A. (Ecopetrol S. A.), en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pondrá en marcha las actividades tendientes a capitalizar la empresa hasta en un 20% de su valor patrimonial, con el fin de destinar prioritariamente esos recursos a la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos. Es importante destacar que para el presente cuatrienio Ecopetrol S. A. ha previsto un aumento considerable en su presupuesto de inversión, con miras a consolidar sus posibilidades de competir con las compañías que actúan en el mercado nacional e internacional.

Una vez se consolide este proceso de capitalización, la empresa tendrá una nueva estructura societaria, lo cual hará necesario adoptar medidas que permitan continuar dinamizando el desarrollo de la empresa y el del sector. Por lo anterior, Ecopetrol S. A. no podrá incluir dentro de su estado de resultados el reconocimiento de los subsidios implícitos a los combustibles líquidos, ni el de los subsidios a los combustibles utilizados para la generación de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas[122]. Adicionalmente, el cambio en la composición accionaria de Ecopetrol S. A. también hará necesario el análisis de posibles modificaciones en las líneas de negocio de la compañía.

• Marco institucional y normativo del subsector carbón. El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de fortalecimiento del marco institucional y normativo del sector minero, orientando la acción del Estado hacia la promoción de la inversión privada en la exploración y explotación minera. Los detalles de este proceso se desarrollan en el capítulo de Política Minera.

• Coordinación de la exploración geológica básica. La ANH y el Ingeominas (Servicio Geológico), bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, pondrán en marcha un proceso de coordinación de sus actividades de exploración geológica básica y administración de la información geológica[123]. De esta manera se buscará la generación de sinergias y el aprovechamiento de economías de alcance en la promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos y carbón.

• Intercambios comerciales internacionales de gas natural. En desarrollo de la política de promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos, el Gobierno Nacional dará continuidad a su política de libertad de los intercambios comerciales internacionales de gas natural. Con esta medida se buscará continuar dinamizando la actividad exploratoria tanto en el interior del país como en las áreas costa afuera, así como el desarrollo de proyectos de integración regional, particularmente con Venezuela y Mesoamérica. De manera similar, la implementación de esta política incentivará el desarrollo de proyectos de Gas Natural Licuado por parte de inversionistas estratégicos.

Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía definirá los lineamientos para:

1. Disponer de la información sobre las reservas probadas de gas natural y divulgar esta información, y

2. Establecer los mecanismos que aseguren el abastecimiento nacional de este combustible, respetando el equilibrio económico de los contratos existentes, en concordancia con las políticas de gobierno definidas para el cuatrienio anterior. En línea con lo anterior, la ANH desarrollará los mecanismos contractuales correspondientes.

2. Formación de precios de energéticos. El Gobierno Nacional impulsará estas estrategias y acciones:

Desmonte de subsidios a combustibles líquidos. Durante el período 2006-2010 el Gobierno Nacional avanzará en el proceso de desmonte de los subsidios implícitos a los combustibles líquidos (gasolina corriente y diésel), con el propósito de incentivar la competencia y la inversión en la industria de refinación e importación de estos combustibles, lo cual permitirá asegurar el abastecimiento de estos energéticos en el mediano plazo. De otro lado, esto incentivará la conversión de vehículos a Gas Natural Vehicular, teniendo como meta para el cuatrienio la conversión de 160.000 nuevos vehículos. (anexo de metas)

Para esto, el Ministerio de Minas y Energía:

1. Establecerá una nueva metodología para el cálculo del ingreso al productor, que tomará como referencia precios de mercado de productos derivados del petróleo comercializados en la costa del Golfo de Estados Unidos, ajustados según la calidad del producto nacional, y

2. Con el fin de mitigar el impacto del proceso de ajuste de precios, definirá sendas de desmonte de los subsidios implícitos.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, modificará la estructura tributaria de los combustibles líquidos[124], eliminando las distorsiones existentes en los marcos tributarios de estos combustibles, sin generar un impacto fiscal negativo sobre los municipios, los departamentos y la Nación. Adicionalmente, en el transcurso del desmonte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará las gestiones necesarias para apropiar en el Presupuesto General de la Nación los recursos requeridos para cubrir los subsidios implícitos a los combustibles líquidos. Una vez concluyan los períodos de desmonte, el Ministerio de Minas y Energía evaluará la liberación de los precios de la gasolina corriente y el diésel. Como complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional evaluará la viabilidad de implementar mecanismos que permitan mitigar los efectos de la volatilidad de los precios. Uno de tales mecanismos será la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el cual busca proteger al consumidor nacional de la fluctuación de los precios de los combustibles en los precios internacionales.

Regulación de precios del gas natural en puntos de entrada al sistema nacional de transporte. Con el objeto de promover el uso eficiente de los diferentes sustitutos energéticos, la CREG evaluará e implementará los mecanismos regulatorios necesarios para que los precios de gas natural incentiven el abastecimiento de este energético, en concordancia con las políticas públicas definidas por el Gobierno Nacional.

---

121 Este puede ser el caso de los numerales 5, 12, 13 y 14 del artículo 5, de los numerales 8, 9 y 10 del artículo 8 y del numeral 4 del artículo 13 del Decreto Ley 1760 de 2003.

122 Zonas No Interconectadas son las áreas geográficas donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional.

123 La entidad que se consolide como administradora de los recursos mineros de propiedad de la Nación también participará en este proceso de coordinación.

124 Se revisarán los aranceles, el IVA, el impuesto global y la sobretasa a los combustibles líquidos.

Competencia en el mercado de biocombustibles. El Gobierno Nacional promoverá la competencia entre los diferentes biocombustibles, con criterios de sostenibilidad financiera y ambiental, y abastecimiento energético. Para estos efectos, el Ministerio de Minas y Energía evaluará la viabilidad y conveniencia de liberar los precios de los biocombustibles y eliminar los aranceles a estos productos en un término de tiempo que no supere al plazo establecido para el desmonte de los subsidios implícitos a los combustibles líquidos, considerando en todo caso el esquema actual de fijación de precios basados en costos de oportunidad de estos energéticos, de sus sustitutos y de las materias primas utilizadas en su producción. Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía adoptará las medidas necesarias para establecer en todo el país la mezcla de biocombustibles con combustibles de origen fósil, de manera que la gasolina contenga un 10% de alcohol carburante y el diésel un 5% de biodiésel, y evaluará la conveniencia y viabilidad técnica de incrementar estos porcentajes[125].(anexo de metas)

3. Regulación del sector de hidrocarburos.

• Confiabilidad en el suministro y/o transporte de gas natural. La CREG diseñará e implementará un mecanismo regulatorio que promueva la inversión en facilidades para el suministro y/o transporte de gas para períodos de contingencia, con el objeto de asegurar la continuidad del servicio. Este mecanismo tendrá en consideración un análisis costo beneficio para la inclusión de dichas facilidades en el sistema de distribución o transporte de gas natural.

• Distribución de combustibles líquidos. Durante el presente cuatrienio el Ministerio de Minas y Energía avanzará en la expedición de:

1. Las reglas de acceso a la infraestructura para la importación y el transporte de combustibles líquidos, y

2. Los reglamentos técnicos de la cadena de distribución de combustibles. Así mismo, avanzará en el desarrollo y puesta en operación de un sistema de información que integre las actividades de todos los agentes que conforman la cadena de distribución de combustibles[126].

Adicionalmente, el Gobierno Nacional dará continuidad a la estrategia de control contra el hurto de combustibles líquidos, de tal forma que el hurto se reduzca en 400 barriles promedio por día con respecto al hurto reportado como promedio de enero a agosto de 2006 (1.000 barriles diarios)[127] . En el mismo sentido, el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo de la DIAN, fortalecerá la estrategia de control en materia de contrabando de combustibles, teniendo como meta para el cuatrienio una reducción del contrabando en 4.800 barriles promedio por día frente a las estadísticas de 2006 (12.000 barriles diarios).

Por otra parte, el régimen especial para los combustibles líquidos en zonas de frontera no ha sido un mecanismo eficaz para evitar el comercio ilícito entre fronteras y generar el desarrollo económico y social de esas zonas. Por el contrario, esto ha generado distorsiones en el mercado de distribución de combustibles de los departamentos y municipios vecinos no cobijados con este beneficio. Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, evaluará un nuevo mecanismo que propenda por el logro de los objetivos planteados.

• Industria del gas licuado de petróleo. Con el objetivo de promover el desarrollo de la industria del gas licuado de petróleo y de esta manera fortalecer la canasta de energéticos disponible en el país, el Ministerio de Minas y Energía evaluará e implementará un esquema de regulación técnica y económica que permita impulsar los usos alternativos de este energético, siempre y cuando se asegure el abastecimiento de la demanda domiciliaria.

Por otra parte, la CREG establecerá un esquema de responsabilidad que haga posible identificar el prestador del servicio para que este garantice la calidad y seguridad del combustible distribuido. En concordancia con lo anterior, la CREG establecerá el mecanismo apropiado para garantizar la reposición y mantenimiento de los cilindros de gas, buscando la eliminación del margen de seguridad[128].

B. Energía eléctrica

En cumplimiento de lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, durante los últimos años el Gobierno Nacional ha adoptado medidas orientadas a continuar el proceso de integración de las redes de transmisión eléctrica con los países vecinos y avanzar en la liberalización del mercado eléctrico. Entre las acciones gubernamentales se pueden resaltar:

1. El establecimiento del marco regulatorio sobre transacciones internacionales de electricidad de corto plazo.

2. El avance en el proceso de armonización del marco regulatorio para intercambios comerciales de energía eléctrica con Panamá.

3. El fortalecimiento del esquema de garantías para transacciones en la bolsa de energía, y

4. La expedición del marco regulatorio del nuevo cargo por confiabilidad.

En aras de avanzar en su propósito de asegurar el abastecimiento de energía eléctrica del país en el mediano y en el largo plazo, durante el presente cuatrienio el Gobierno Nacional emprenderá acciones orientadas a:

a) Establecer mecanismos para el desarrollo de intercambios comerciales de energía eléctrica con los países de la Comunidad Andina y Mesoamérica, y

b) Consolidar el proceso de fortalecimiento del mercado de energía eléctrica. Así mismo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, continuará impulsando el uso racional de la energía, por medio de estrategias orientadas a optimizar la demanda de energéticos[129].

1. Desarrollo de intercambios comerciales internacionales de energía eléctrica. El Gobierno Nacional avanzará en la consolidación de las siguientes acciones y estrategias, que permitirán al país optimizar el aprovechamiento de sus recursos energéticos y los disponibles en países de la región.

• Proyectos de interconexión eléctrica con países vecinos. El Ministerio de Minas y Energía y la CREG establecerán los mecanismos para el desarrollo de una infraestructura que permita la interconexión eléctrica entre la Comunidad Andina y Mesoamérica, tomando en consideración los siguientes criterios:

1. Expandir la infraestructura bajo el criterio económico de eficiencia, y

2. Promocionar el intercambio comercial guiado por el criterio de ventaja comparativa. Para este cuatrienio se tiene por meta la interconexión con al menos 1 país bajo un esquema de intercambios de mercado[130]. La interconexión entre Mesoamérica y la Región Andina contribuirá a optimizar el aprovechamiento de los recursos energéticos disponibles en ambas regiones y la complementariedad hidrológica entre las mismas.(anexo de metas)

• Proceso de armonización del marco regulatorio en la región. El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con la CREG, liderará el proceso de diseño e implementación del esquema de armonización regulatoria para el desarrollo de la interconexión eléctrica con Panamá, tomando en consideración el acuerdo marco de interconexión energé-

125 Para agosto de 2010 se prevé que en 26 departamentos la gasolina corriente contendrá al menos un 10% de alcohol carburante y el diésel contendrá por lo menos un 5% de biodiésel.

126 Se entiende por agentes de esta cadena el refinador, el importador, el almacenador, el distribuidor mayorista, el transportador, el distribuidor minorista y el gran consumidor. Se exceptúa de esta definición a los distribuidores del gas licuado de petróleo.

127 Reducción en 6.600 barriles diarios frente a las estadísticas de hurto de 2002. (anexo de metas)

128 Administración del margen de seguridad al que hace referencia el artículo 23 de la Ley 689 de 2001.

129 Para estos efectos, el Ministerio de Minas y Energía iniciará una labor de promoción de este proceso dentro de las entidades del Gobierno Nacional, teniendo como meta para el cuatrienio una reducción del 10% en el consumo de energía eléctrica de las entidades gubernamentales del orden nacional.

130 Para estas interconexiones será necesaria la construcción de redes de alta tensión con una longitud aproximada de 1,000 km, con una capacidad de transmisión a países vecinos de 550 MW. Adicionalmente, para concluir estos proyectos de expansión eléctrica del sistema de transmisión nacional se prevé la terminación de la construcción de 1,443 km. de red de alta tensión (500 kv).

tica incluido en el Plan Puebla Panamá. Adicionalmente, el proceso de armonización del marco regulatorio de intercambios comerciales con Panamá estará plasmado en la agenda regulatoria de la CREG.

Este proceso es relevante en la medida que el marco regulatorio - comercial servirá como referencia para la toma de decisión por parte de inversionistas para la expansión y ubicación de la nueva capacidad de generación en el largo plazo, que a su vez incidirá en los intercambios internacionales de energía eléctrica entre ambas regiones. Así, estos intercambios tienen una alta dependencia de la definición regulatoria - comercial que se implemente.

2. Fortalecimiento del mercado de energía eléctrica. La consolidación del proceso de fortalecimiento de la industria de energía eléctrica asegurará la eficiencia en la oferta de generación del sistema mediante la formación de precios bajo esquemas de mercados en competencia. La eficiencia requiere que la energía, la capacidad disponible de generación y los servicios complementarios del mercado mayorista de energía eléctrica sean de mínimo costo, pero a precios que permitan un nivel de inversión adecuada proveniente de flujos de financiación realizada por inversionistas estratégicos.

Para tal fin, el Gobierno Nacional adelantará las siguientes estrategias:

• Marco regulatorio de cargo por confiabilidad. La CREG consolidará la implementación del nuevo marco regulatorio del cargo por confiabilidad mediante la estructuración de las subastas de energía en firme para la asignación del mencionado cargo. Con la entrada en vigencia de dicho esquema se asegurará la consolidación de nuevos proyectos de generación que fortalecerán el mercado de energía eléctrica y la confiabilidad del mismo en el largo plazo. Así se espera que para el año 2010 el indicador definido como la relación entre la energía firme y la demanda de energía sea mayor a 1[131]. (anexo de metas)

Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía impulsará los cambios normativos para definir, con base en criterios objetivos y de eficiencia económica, los mecanismos de contingencia orientados a asegurar la entrada en operación de nuevos proyectos de generación, en caso que los mecanismos de mercado no lo incentiven.

• Coordinación entre gas y electricidad. La CREG y el Ministerio de Minas y Energía evaluarán las reformas regulatorias necesarias para optimizar el proceso de coordinación entre el despacho eléctrico y la nominación de gas, asegurando la continuidad y confiabilidad de estos servicios.

• Aprovechamiento de energía eléctrica de procesos de cogeneración y autogeneración. El Ministerio de Minas y Energía continuará adelantando las gestiones necesarias para aclarar el alcance de las disposiciones legales vigentes que limitan el desarrollo de proyectos de cogeneración. Adicionalmente, la CREG, con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, impulsará las reformas regulatorias que:

1. Incentiven la venta de excedentes de energía por parte de cogeneradores en igualdad de condiciones frente a los demás participantes del mercado de energía, y

2. Permitan la venta de energía por parte de autogeneradores ante eventos de restricciones en el sistema.

Política Minera

El Ministerio de Minas y Energía se ha concentrado en las actividades de formulación de políticas públicas, reglamentación de la actividad minera y seguimiento al ejercicio de las funciones que ha delegado en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) y en seis gobernaciones[132], instituciones encargadas de la administración de los recursos mineros. La separación de roles de la industria, eliminando la actividad empresarial del Gobierno Nacional, entre otros, ha favorecido el aumento de las inversiones privadas en el sector, las cuales se han incrementado constantemente desde 1996.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006, si bien el país cuenta con una actividad de minería formal, moderna y de gran escala, centrada en los proyectos de carbón y níquel ubicados en La Guajira, Cesar y Córdoba, en el resto del territorio nacional esta actividad se lleva a cabo a menor escala y se caracteriza en muchos casos por un perfil informal y de subsistencia, alrededor del cual existen interrogantes en términos de rentabilidad, sostenibilidad y competitividad.

Para el desarrollo del potencial minero del país se requiere la consolidación de una política que permita, de una parte, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales, y de otra, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros. Para el efectivo cumplimiento de estos objetivos, la política minera se fundamentará en los principios de:

1. Aumento de la productividad minera con criterio de sostenibilidad[133], y

2. Eficacia, coordinación y complementariedad de la gestión estatal. Así, durante el presente cuatrienio el Gobierno Nacional impulsará una política de promoción de la exploración y explotación eficiente de los recursos minerales dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible. En desarrollo de esta política, el Gobierno Nacional implementará las reformas institucionales y normativas, así como las demás estrategias que se describen a continuación.

• Marco institucional del sector minero. El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de fortalecimiento del marco institucional del sector minero, con el fin de consolidar la separación de competencias en materia minera y aumentar la eficiencia de los procesos desarrollados por las instituciones públicas.

En este marco, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las reformas necesarias para fortalecer la acción del Estado en materia de promoción de la inversión privada en la exploración y explotación minera. Así, el Ministerio pondrá en marcha las acciones que le permitan transformar o reestructurar al Ingeominas como administradora de los recursos mineros, y concentrar las acciones de esta entidad en:

1. La evaluación de las condiciones y el potencial geológico del país, teniendo como meta para el período 2006-2010 el desarrollo de actividades de exploración geológica en 120,000 km^2, geoquímica en 120,000 km^2 y geofísica en 90,000 km^2.

2. La promoción de la exploración y explotación de áreas con potencial minero[134], y

3. La administración del recurso minero, incluyendo el desarrollo de las actividades de asignación, titulación, fiscalización y recaudo y distribución de regalías, entre otros[135]. (anexo de metas).

Como complemento de lo anterior, el administrador de los recursos mineros, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, desarrollará nuevos mecanismos para otorgar áreas mineras para la exploración y explotación por parte de inversionistas estratégicos. Estos mecanismos deberán considerar el establecimiento de requisitos que aseguren la exploración y explotación eficiente y con criterio de sostenibilidad de los yacimientos mineros. Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las gestiones necesarias para ajustar las funciones y competencias de la UPME, eliminando las asignadas a esta entidad en materia de planeación minera. Finalmente, el Ministerio de Minas y Energía promoverá la consolidación de un Acuerdo Gobierno-Industria para el sector minero, espacio que permitirá mejorar el ambiente de in-

131 Para la estimación de la energía firme y de la demanda de energía se tendrán en cuenta los lineamientos establecidos por la CREG, en la definición de cargo por confiabilidad.

132 Gobernaciones de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.

133 Sostenibilidad técnica, económica y ambiental.

134 Con la puesta en marcha de estas medidas se espera: (1) incrementar el área contratada en un 50% frente a las cifras de julio de 2006; (2) incrementar la producción de carbón, superando 100 millones de toneladas por año en 2010; y (3) generar un crecimiento en el valor absoluto del PIB minero, superando $11.9 billones en el mismo año (pesos constantes de 2006)..

135 Para el presente cuatrienio se espera que el tiempo de respuesta en los procesos de contratación de concesiones se reduzca a 30 días y la fiscalización se amplíe al 100% de los títulos mineros.

versión a partir de un trabajo conjunto entre la industria y entidades de gobierno relacionadas con la actividad minera[136].

Productividad de explotaciones legales. El Ministerio de Minas y Energía implementará acciones orientadas a promover un aumento en la productividad de las explotaciones mineras legales. En este sentido el Ministerio pondrá en marcha actividades de:

1. Planeación de estrategias para fomentar la asociación de los mineros legales de los distritos identificados por la UPME[137] y priorizados por el Ministerio de Minas y Energía; esto permitirá impulsar la inversión eficiente de recursos de capital en las actividades de exploración y explotación de recursos minerales, así como aprovechar economías de escala en estas actividades, y

2. Coordinación entre el Ministerio de Minas y Energía y otras entidades privadas y gubernamentales[138], nacionales y multilaterales, con el fin de facilitar el acceso de los mineros tradicionales legales a programas de capacitación, asistencia empresarial y financiación, entre otros; esto permitirá a los mineros tradicionales el desarrollo de actividades de encadenamiento y agregación de valor.

Para la puesta en marcha de las acciones descritas, el Ministerio de Minas y Energía definirá las estrategias para al menos el 50% de los distritos mineros y adelantará las gestiones definidas para al menos 4 de esos distritos, como proyectos piloto que podrán ser replicados en otros distritos mineros del país. Así mismo, el Ministerio adelantará las acciones necesarias para promover los cambios normativos que permitan financiar estas actividades con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías, orientados a fomentar los proyectos y programas de promoción de la minería[139]. Finalmente, el administrador de los recursos mineros analizará la viabilidad de promover la vinculación de inversionistas privados a aquellas explotaciones que se hayan beneficiado de los programas de gobierno planteados en este inciso, con el objeto de fomentar una explotación de áreas mineras a mayor escala (anexo de metas).

• Código de Minas y la normativa relacionada. El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de ajuste del Código de Minas[140], de manera que esta norma sea consistente con las reformas institucionales e iniciativas de promoción minera planteadas en los anteriores incisos.

Además, el Ministerio de Minas y Energía realizará un estudio para elaborar un modelo que determine los porcentajes óptimos de regalías a ser cobrados para cada uno de los minerales, así como el esquema y el procedimiento para fijar el precio con el cual se liquiden las regalías. Con base en los resultados de este estudio se analizará la conveniencia de realizar cambios normativos.

• Desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte. El Ministerio de Transporte, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, promoverá el desarrollo de proyectos de infraestructura de **transporte** que permitan optimizar la comercialización de minerales explotados en el territorio nacional. Para estos efectos, el Ministerio de Transporte podrá:

1. Adelantar esos proyectos con recursos de la Nación.

2. Evaluar la viabilidad de desarrollar esos proyectos con el apoyo de capital privado, y

3. Adoptar las medidas tendientes a asegurar el acceso a terceros a la infraestructura pública de transporte que sea construida, operada y mantenida por parte de inversionistas privados.

• Programa de legalización de minas. El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con el administrador de los recursos mineros, adelantará las gestiones necesarias para concluir el programa de legalización de minas a que hace referencia el Código de Minas. Lo anterior con el objetivo de generar las condiciones apropiadas para promover la exploración y explotación legal de recursos minerales en aquellas regiones ocupadas por explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

Aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), pueden ser aprovechadas para impulsar el desarrollo económico, al ser el motor de crecimiento de otros sectores y servir de base para la construcción de la Sociedad de la Información. Este impacto se ve reflejado fundamentalmente en dos frentes: el mejoramiento de la infraestructura social de la Nación y el incremento en la competitividad a través de la modificación y/o generación de ventajas comparativas en el sector productivo. Particularmente, a través de las TIC, es posible mejorar el acceso a la información y al conocimiento, reducir costos de producción y de transacción en la economía, crear nuevos vínculos sociales y generar mayores posibilidades de competir a nivel regional y global.

En la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Ginebra-2003 y Túnez-2005) los países miembros de la UIT, entre ellos Colombia, establecieron la visión general de la Sociedad de la Información. Como resultado de estas cumbres se han planteado una serie de desafíos asociados a este concepto socioeconómico y tecnológico siendo el más importante de ellos construir una Sociedad de la Información centrada en el ciudadano, de amplia inclusión y motor de desarrollo socioeconómico.

Para garantizar su carácter incluyente, la Sociedad de la Información debe brindar la oportunidad a todos los actores de la sociedad para que se beneficien de las TIC. El instrumento más adecuado para asegurar la inclusión consiste en el diseño de políticas nacionales y regionales orientadas al acceso universal a las TIC lo cual trae implícito el desarrollo de infraestructura y servicios basados en tecnologías financieramente asequibles. Adicionalmente, el país puede aprovechar las TIC como instrumento para el cumplimiento de las metas de desarrollo de la Declaración del Milenio (2000).

Todos estos principios y retos convergen en una sociedad integrada a través de políticas sectoriales, facilitadas por un marco legal, político y regulatorio favorable, que propicie el desarrollo y expansión de aplicaciones y de contenidos relevantes basados en TIC.

Colombia ha implementado acciones para la incorporación y aprovechamiento de las TIC en el país. Las iniciativas desarrolladas hasta el momento, han tenido énfasis en el mejoramiento de las condiciones existentes en infraestructura, en la generación de capital humano capacitado en TIC, y en el desarrollo de la estrategia Gobierno en Línea, liderada por el Ministerio de Comunicaciones.

No obstante, a pesar de los avances alcanzados en los últimos años, Colombia se encuentra en una posición media-baja a nivel internacional, con respecto a la implementación y el aprovechamiento de las TIC.

En la figura 4.9 se presenta los resultados de la medición del Índice de Oportunidad Digital (IOD)[141] para Colombia, en comparación con otros países. Como se observa, Colombia presenta un IOD de 0.38, calificación baja en el contexto mundial. Así mismo, se observa que el mayor rezago del país se presenta en el uso y aprovechamiento de estas tecnologías[142].

---

136 Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio de Defensa y sus entidades adscritas y vinculadas, y Ministerio del Interior y de Justicia, entre otros.

137 Unidad de Planeación Minero Energética. "Distritos Mineros: Exportaciones e Infraestructura de Transporte". Bogotá, 2005.

138 Entre otras entidades, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Conciencias), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex).

139 Ley 756 de 2002, artículo 3.

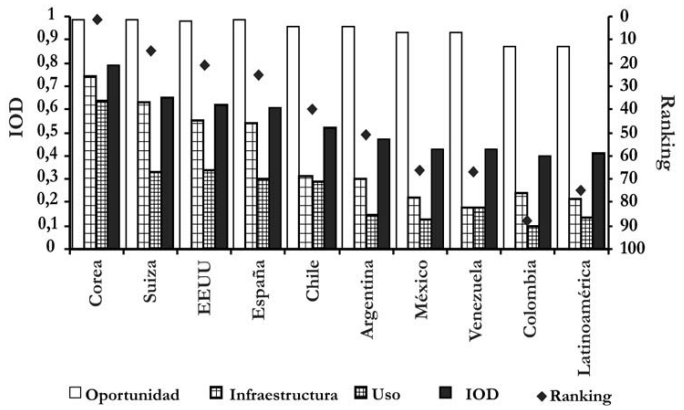
140 Ley 685 de 2001.

141 UIT (2006). World Information Society Report 2006. Este índice fue creado durante el Foro Mundial de la Sociedad de la Información, adelantada en Túnez en el 2005, con el fin de contar con una herramienta que permitiera básicamente medir el desempeño de los países hacia la Sociedad de la Información.

142 Fuente: UIT, World Information Society Report 2006; Ministerio de Comunicaciones; DNP-STEL. Los valores para América Latina corresponden al promedio del resultado de los países, ponderado por la población.

FIGURA 4.9

Indice de oportunidad digital 2005



En cuanto a la provisión de infraestructura adecuada en TIC, durante los últimos años, el desarrollo del sector de telecomunicaciones ha posibilitado un mayor acceso a los servicios por parte de la población colombiana. El servicio de telefonía móvil, por ejemplo, presentó altos crecimientos durante los últimos dos años (72% para 2004 y 110% para 2005), llegando a tener una penetración del 47,5% en 2005, la cuarta en Latinoamérica. Sin embargo, uno de los componentes principales de la infraestructura de TIC, el acceso a las tecnologías de banda ancha[143], sigue siendo bajo de acuerdo con los estándares internacionales[144].

Por otra parte, a partir de los frentes de acción de la Cumbre Mundial de la Información se puede deducir que las TIC dinamizan los procesos de crecimiento económico y globalización en las dimensiones productivas, financieras y comerciales. Aunque la evidencia de este efecto en las grandes economías del mundo es abundante, persiste un relativo rezago por parte de las economías en desarrollo en el diseño de planes integrales de inclusión de las TIC como instrumento para el fortalecimiento del sector productivo[145].

Este rezago se puede explicar por el hecho que no basta con políticas de infraestructura que propendan por la masificación de las TIC, para que estas tecnologías surtan efectos sobre las condiciones productivas. A pesar que la participación del sector público en este proceso es de gran importancia, en la posición de ejecutor y facilitador, es necesario que el Estado amplíe sus perspectivas de acción y sea un líder en los procesos de apropiación de dichas tecnologías por parte del sector productivo y de la sociedad civil en general.

Así mismo, el Estado debe incorporar las TIC en la administración pública, reduciendo así los costos de transacción y ampliando la oferta de información para los ciudadanos. El Estado también debe aprovechar las TIC para mejorar los procesos educativos, posibilitando la creación de nuevos ambientes de aprendizaje.

A partir de este panorama, Colombia tiene el reto de implementar las acciones que posibiliten la masificación de la banda ancha y el mayor aprovechamiento y uso de las TIC, para que estas se conviertan en una efectiva plataforma de crecimiento y de inserción en la economía global, avanzando de esta manera hacia la Sociedad de la Información.

TIC para el desarrollo

Acceso a las TIC. El primer requerimiento para que el país aproveche las TIC es masificar el acceso a las mismas, en especial a la banda ancha, promoviendo de esta manera la inclusión digital de la población. Para esto, como se mencionó en el documento Visión Colombia II Centenario: 2019, se desarrollará la migración hacia un marco normativo e institucional que incentive aún más la competencia, reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización. Todo esto con el fin de estimular la inversión y generar los mayores beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios asociados a las TIC.

En este sentido, se deberán realizar los desarrollos normativos pertinentes que permitan incorporar los conceptos de convergencia, competencia y globalización, obteniendo como resultado una visión y gestión integral del sector. A través de estos desarrollos normativos se promoverá el acceso a los mercados y la competencia, se revisará la clasificación de los servicios y las condiciones de licenciamiento, se continuará promoviendo el uso eficiente de los recursos escasos y el acceso a los mismos mediante mecanismos competitivos. El nuevo marco regulatorio incorporará adicionalmente, temas de alto impacto para el sector, como la desagregación efectiva de las redes en los casos pertinentes, la reventa, la interconexión de redes privadas y operadores virtuales, la portabilidad numérica, la voz sobre IP, la promoción de tecnologías alternativas para la provisión de banda ancha, entre otros.

De manera complementaria, se adaptará el marco institucional del sector, promoviendo el desarrollo de una mejor planificación, regulación y control. En especial, se definirá la instancia de coordinación para el desarrollo y masificación de las TIC en el país y se simplificará el marco institucional de regulación vigilancia y control.

Con estos lineamientos, el Ministerio de Comunicaciones migrará hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Por su parte, se buscará que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), sea fortalecida institucionalmente para que esta regule redes de telecomunicaciones orientando el marco regulatorio a la convergencia tecnológica, las necesidades de los usuarios y los postulados de la Sociedad de la Información. Así mismo, se adelantarán las acciones correspondientes para que exista una única entidad encargada del control y vigilancia del régimen de protección a los usuarios de todos los servicios de telecomunicaciones y del régimen de competencia.

Por otra parte, en concordancia con el principio de *TIC asequibles* de la Sociedad de la Información, se revisará el marco arancelario de este sector, buscando incorporar medidas que contribuyan a la masificación de estas tecnologías. Para esto, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluarán diferentes mecanismos para la reducción de los aranceles en hardware de cómputo y telecomunicaciones, partes y equipos, de acuerdo con los acuerdos ITA de la Organización Mundial de Comercio.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional definirá y concertará con el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación el "Plan Nacional de TIC" que permitirá definir una visión común en la sociedad para el aprovechamiento de estas tecnologías, considerando aspectos como el entorno requerido, la infraestructura necesaria y los mecanismos de apropiación de las TIC por parte de ciudadanos, sector productivo, academia y sector público. Este Plan, definirá adicionalmente, el marco institucional que deberá ser implementado por el Gobierno Nacional para adelantar las acciones previstas en este, y para realizar las actividades de promoción y monitoreo.

Incorporación de nuevas tecnologías. El nuevo marco normativo, regulatorio e institucional, así como la gestión de las entidades que intervienen en este sector, facilitarán la incorporación al país de nuevas tecnologías que impulsen la masificación del acceso y uso de las TIC.

El Gobierno Nacional, con el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones y en coordinación con las entidades pertinentes, definirá el

---

143 La definición de Banda Ancha en Colombia, se relaciona con los lineamientos de la Unión Internacional de telecomunicaciones, UIT y consiste en la "técnica de transmisión que mediante el uso de tecnologías digitales permite la telecomunicación, entre otras, de voz, sonidos, datos, imágenes y video, por un mismo canal, con velocidades que garantizan calidad de servicio, y que proporciona la integración de facilidades de telecomunicación y el acceso a la información". Art. 2, Resolución 2064 de 2005 Fuente: Ministerio de Comunicaciones.

144 La penetración de Internet por este medio es apenas de 4,3%, equivalente a 1.810.444 usuarios de cable y xDSL, (CRT, 2006) mientras que países de la región como Chile tienen una penetración de 5,4%, y países desarrollados como Corea y España tienen penetraciones de 24,9% y 8,4% respectivamente.

145 A manera de ejemplo, un estudio reciente del IDC en Colombia muestra que del total de conexiones de Internet de banda ancha en el país, el 81% se encuentran en los hogares (343.132 conexiones), el 18% en las pequeñas empresas (75.693 conexiones), y el 1% en las medianas empresas (3.786 conexiones).

estándar más apropiado para la incorporación de la televisión digital al país. Previo a esta definición, se requerirá una evaluación de viabilidad y conveniencia técnica, económica y social, que permita contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones. Una vez definido el estándar apropiado para el país, el Gobierno Nacional definirá la respectiva ruta de migración.

El comercio electrónico. Las TIC tienen la capacidad de transformar los mercados globales y locales, contribuyendo a una mayor transparencia y eficiencia. Esta transformación puede suceder de tres maneras[146]:

1. Modificación de los procesos mediante los cuales se realizan las transacciones.

2. Desarrollo de nuevos productos y servicios, y

3. Creación de nuevos mercados en tiempo y espacio, generando nuevas oportunidades comerciales y laborales.

Al tener en cuenta la creciente importancia del comercio electrónico en la nueva economía, Colombia tiene el reto de desarrollar este tipo de transacciones, en beneficio del sector productivo y de la población. Para esto, en el marco de la Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, el Gobierno Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los entes territoriales definirán los mecanismos para la promoción de las transacciones electrónicas en Internet. Para este fin, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerán estándares mínimos de seguridad para este tipo de comercio, y revisarán la regulación vigente para la protección de los consumidores.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo, revisará la regulación vigente para promover una mayor competencia en la actividad de certificación para comercio electrónico, en el marco de la Ley 527 de 1999.

Por su parte, el programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, y el Programa de Renovación de la Administración Pública, del Departamento Nacional de Planeación, continuarán con la implementación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Este sistema se constituirá en el instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, impulsando la rápida adopción de las TIC en las entidades del Estado e incentivando al sector privado a adoptar herramientas y procedimientos compatibles que contribuyan a desarrollar el comercio electrónico en el país.

Por último, el Gobierno evaluará la creación de mecanismos de crédito o cofinanciación para la implementación del comercio electrónico en el sector productivo, con especial énfasis en los productos de potencial exportador en Pymes.

Apropiación de las TIC para el mejoramiento de los procesos educativos y de investigación. Dentro de los compromisos adquiridos por Colombia en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, se encuentra la responsabilidad del sistema educativo colombiano de garantizar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder a la formación y herramientas necesarias para entender, participar activamente y aprovechar plenamente los beneficios de la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

En concordancia con lo anterior, es necesario facilitar el uso de las TIC en los procesos educativos y de investigación, creando esquemas y ambientes educativos para estimular las habilidades en resolución de problemas e identificación de contenidos relevantes, que fortalezcan la capacidad de reflexión, y que ayuden a desarrollar la creatividad.

A partir de todos estos elementos, el Ministerio de Educación Nacional fortalecerá el uso de las TIC en los procesos educativos y promoverá el desarrollo de contenidos integrados a nuevos ambientes virtuales de aprendizaje, que apoyen la enseñanza y el aprendizaje en diferentes áreas del conocimiento. Consistente con estos lineamientos, el Ministerio de Educación Nacional destinará recursos para incentivar la producción y uso de contenidos educativos.

Adicionalmente, en coordinación con las Secretarías de Educación, el Ministerio de Educación Nacional diseñará y pondrá en marcha mecanismos de promoción para que los docentes contribuyan a una nueva oferta pedagógica en estos ambientes. En el mismo sentido, se continuará con la implementación de aplicaciones y contenidos para la mejora y monitoreo en línea de la gestión educativa y se desarrollará en conjunto con los entes territoriales estrategias de apropiación de las TIC en el sector educativo de todo el país. Bajo estas circunstancias, resulta necesario fortalecer el portal "Colombia Aprende" ampliando su capacidad y su oferta de contenidos, y promoviendo la incorporación de los mismos en los procesos cotidianos de aprendizaje.

Así mismo, el programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional continuará con la vinculación de instituciones de educación superior (IES) y/o centros de investigación a la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada (Renata). Se espera que en 2010, 77 IES y/o centros de investigación se encuentren conectados a dicha red, y al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

Desarrollo de aplicaciones y contenidos en TIC. El desarrollo de una oferta suficiente de contenidos y aplicaciones es otro elemento importante para el aprovechamiento de las TIC y para la generación de conocimiento. Por esta razón, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información estableció como una de las diez metas, complementarias de las Metas de Desarrollo del Milenio, la de promocionar la elaboración de contenidos, especialmente en las lenguas propias de cada país.

Siguiendo estos lineamientos, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones y del Ministerio de Cultura, promoverá el desarrollo de nuevos contenidos y aplicaciones de TIC en el país, para el fortalecimiento de la cultura nacional. En particular, el Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Educación Nacional, continuará fortaleciendo mediante el uso de las TIC, los programas de lectura y bibliotecas públicas del país.

El Ministerio de Educación Nacional a través de sus programas orientados al uso de nuevas tecnologías, radio y televisión dentro de los procesos de aprendizaje, trabajará en el fortalecimiento institucional para el mejor aprovechamiento y uso significativo de las TIC en los diferentes niveles de educación y en la construcción y el desarrollo de nuevas aplicaciones. Por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional en asocio con el Programa Computadores para Educar y entes privados tanto nacionales como internacionales (por ejemplo, la red latinoamericana de portales educativos), continuará promoviendo la generación y uso de contenidos de calidad y espacios de interacción e intercambio que fomenten la construcción de conocimiento y el desarrollo de competencias a través del *Portal Colombia Aprende*.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con el Sena diseñará mecanismos de promoción para la conformación de alianzas entre los empresarios que faciliten la implementación de contenidos y aplicaciones que faciliten los procesos de gestión y de comercialización de los bienes y servicios del sector productivo, y para la conformación de empresas que desarrollen las aplicaciones de acuerdo con las necesidades propias de cada sector.

El Ministerio de la Protección Social continuará con el fortalecimiento del sistema de información, puesto en marcha para el mejoramiento de la gestión de la salud pública, la difusión de información y estadísticas particulares del sector, y la asistencia técnica proporcionada en las entidades territoriales. Adicionalmente, promoverá el desarrollo de contenidos y aplicaciones en telemedicina y ayudas diagnósticas en IPS y EPS, para el mejoramiento de la calidad del servicio de salud prestado a la población, a un costo eficiente.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural continuará implementando contenidos y aplicaciones de TIC en línea y en sus respectivos programas de capacitación. En particular, fortalecerá

146 Hanna, N. (2003), "Why National Strategies are needed for ICT-enabled Development;" ISG Staff Working Papers, Num. 3. Information Solutions Group.

el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para modernizar los procesos operativos de las autoridades nacionales sanitarias, y mejorar la coordinación entre las diferentes entidades encargadas de sanidad e inocuidad. Adicionalmente, a través de la Red de Información Agraria Nacional (Agronet), el Ministerio liderará el fortalecimiento y modernización de los sistemas de información para mejorar la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial (estadísticas básicas del sector, el sistema de precios e inteligencia de mercados). Esta red generará adicionalmente, políticas para la generación confiable de la información. Por último, el Ministerio realizará las actividades pertinentes para desarrollar e implementar un sistema de información geo-referenciado para el mejor uso del suelo.

De otro lado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, revisará y fortalecerá la regulación sobre protección a los derechos de autor en relación con los contenidos y aplicaciones de TIC, desarrollados en el país.

TIC para la productividad y competitividad.

Apropiación de las TIC en el sector productivo. Es generalmente aceptado que las TIC dinamizan los procesos de crecimiento económico y globalización en las dimensiones productivas, financieras y comerciales. Para que este efecto se haga realidad es necesario que el Estado amplíe sus perspectivas de acción y sea un líder en los procesos de apropiación de dichas tecnologías por parte del sector productivo y de la sociedad civil en general.

El liderazgo del sector público debe estar basado en la efectiva coordinación con el sector productivo principalmente en: la identificación de los requerimientos tecnológicos de las empresas para hacer frente a la competencia nacional y global, y el reconocimiento de las posibilidades de promoción de un sector exportador basado en segmentos específicos del desarrollo de las TIC.

La cooperación entre el sector productivo y el Estado debe identificar tanto los beneficios como los riesgos originados por las TIC en la posición competitiva de la industria doméstica, para asignar eficazmente los recursos financieros escasos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de la Protección Social, Sena y el Ministerio de Comunicaciones y el sector productivo, diseñarán y pondrán en marcha incentivos para que las empresas, especialmente las Pymes, implementen las TIC en los diferentes eslabones de la cadena de producción, y accedan a los servicios financieros a través de estas tecnologías. En este sentido, las instituciones públicas vinculadas al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, articularán los programas orientados a promover la apropiación de las TIC en el sector productivo, incentivando la *asociatividad* de las empresas en la implementación de estas tecnologías.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con el Sena y las Cajas de Compensación Familiar, identificará las necesidades de capacitación en TIC en el sector productivo. A partir de esto, el Sena y las Cajas de Compensación Familiar concertarán programas de entrenamiento laboral con los gremios, de acuerdo con la normatividad vigente para la educación no formal.

Así mismo, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Comunicaciones, coordinarán la reglamentación del teletrabajo como alternativa laboral para la población de menores ingresos.

Las iniciativas deberán propender por la utilización de la infraestructura de conectividad instalada por el Programa Compartel en escuelas y telecentros en las zonas rurales y urbanas marginadas donde exista dificultad económica de acceso a computadores personales.

Aprovechamiento de las TIC para el comercio internacional. Existe consenso alrededor del hecho que las TIC pueden ser utilizadas para facilitar el comercio internacional, al reducir los costos de las transacciones, reducir los tiempos de envío y facilitar las actividades logísticas. Bajo este lineamiento, el Gobierno Nacional revisará el estado de la conectividad y de la implementación de las TIC en las zonas de infraestructura estratégicas para el comercio internacional, como los puertos, aeropuertos, centros logísticos y pasos de frontera, y definirá medidas e incentivos para un mayor aprovechamiento de estas tecnologías en la mejora de los procesos propios de estas zonas.

Competitividad de la industria de las TIC. La transición del país hacia la sociedad de la información necesita del desarrollo de una industria nacional de hardware, software y servicios conexos, capaces de proporcionar soluciones tecnológicas integrales a los ciudadanos y a las empresas[147].

Considerando que el país tiene importantes ventajas comparativas en la prestación de estos servicios el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias y el Sena, se continuarán fortaleciendo las relaciones universidad-empresa, incentivando así el desarrollo de productos innovadores. En particular, el Fondo de Comunicaciones destinará al menos el 2% de su apropiación presupuestal a proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, en el marco de las políticas y directrices planteadas por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Adicionalmente, en el marco de la reorganización del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, el Gobierno Nacional promoverá que la acreditación en el país de los estándares correspondientes en la industria de TIC, tenga reconocimiento internacional. En particular, la certificación de los estándares internacionales presentes en la industria de software podrá realizarse en Colombia, disminuyendo los costos de transacción habitualmente asociados a este tipo de certificación. Además, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverán la adopción voluntaria de estos estándares de calidad y su certificación, para las empresas que producen hardware, software y servicios conexos.

De manera complementaria el Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y Proexport, crearán y promoverán la marca Hecho en Colombi@ para los productos y servicios que cumplan con los estándares internacionales en términos de disponibilidad, homogeneidad, calidad y confianza que exigen los mercados internacionales.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias coordinarán la definición de incentivos para la conformación y consolidación de *clusters* tecnológicos regionales donde concurran los centros de investigación, centros regionales de productividad, incubadoras de empresas, y las empresas del sector con vocación exportadora.

Así mismo, el Ministerio de Comunicaciones promoverá la creación del programa Colombi@ puerto de la información, el cual buscará que el país sea líder en América Latina en la provisión de los servicios de información, ensamblaje de computadores, desarrollo de software especializado, centros de contacto, productos audiovisuales, análisis de imágenes diagnósticas remotas, centros de ayuda especializada, entre otros. En este marco, para promocionar la inversión extranjera en estas actividades, el Gobierno Nacional adecuará el régimen de protección de datos a los estándares internacionales. Adicionalmente, para fomentar el mejoramiento de la oferta de servicios de telecomunicaciones en Colombia, el Ministerio evaluará mecanismos de promoción para la ampliación y reducción de costos de la conectividad internacional.

Reestructuración del Sector Postal. Los servicios postales tienen el potencial de contribuir al crecimiento y al desarrollo económico, al facilitar las comunicaciones y el comercio. El sector postal colombiano se caracteriza por una activa competencia entre operadores, lo cual ha permitido el desarrollo de una amplia gama de productos, según la demanda del mercado. No obstante este sector también presenta altos niveles de informalidad como consecuencia, entre otras razones, de algunos vacíos en el marco normativo y de la fragilidad en las herramientas de regulación, inspección, vigilancia y control.

Esta situación ha afectado la prestación del servicio postal universal en el país, en términos adecuados de cobertura y calidad, dificultando así las comunicaciones escritas en las regiones de menores ingresos.

147 Actualmente el país dispone de más de 4.000 empresas en desarrollo de software, comercialización de hardware, servicios de consultoría en tecnología y canales de distribución, y cerca de 75.000 empleos calificados en tecnologías de información (Microsoft, 2005).

Lo anterior también ha dificultado que el sector postal se integre a la economía global y que se posicione como plataforma para el desarrollo del comercio electrónico en el país.

Por esta razón, el Gobierno Nacional continuará con las acciones emprendidas para la consolidación de este sector. Para esto, el Ministerio de Comunicaciones, en articulación con el Programa de Renovación de la Administración Pública, del Departamento Nacional de Planeación, impulsará la reforma al marco normativo, regulatorio e institucional del sector postal colombiano, y la ejecución del Plan Integral de Desarrollo PIDEP diseñado en coordinación con la Unión Postal Universal. Este Plan fomentará la competencia entre operadores, promoverá la prestación de mejores servicios y se asegurará la financiación, prestación eficiente y sostenible del servicio postal universal en el país. Adicionalmente, la nueva reglamentación postal, definirá competencias entre las entidades gubernamentales involucradas en el sector en materia de regulación, fortalecerá las herramientas legales para el cumplimiento de la función de inspección, control y vigilancia, y definirá las políticas públicas necesarias para optimizar la especialización en la prestación de estos servicios.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones promoverá las acciones tendientes a su fortalecimiento institucional en los asuntos postales y al mejoramiento de la gestión operativa y comercial de los servicios postales a cargo de la Nación, promoviendo altos estándares de cobertura y calidad, con el fin de potenciar el impacto social de los mismos de acuerdo con los avances tecnológicos disponibles.

El Ministerio de Comunicaciones liderará en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Publico y el Departamento Nacional de Planeación, en el marco de sus competencias, la evaluación de la conveniencia y viabilidad de vincular un aliado estratégico con la capacidad tecnológica para mejorar la calidad del servicio, que contribuya a garantizar la viabilidad financiera de la empresa, que promueva la oferta de nuevos servicios y la modernización de los productos tradicionales, y que se encargue de la operación y prestación de los servicios postales para asegurar la continuidad y mejoramiento en su prestación.

La participación privada

La participación privada en infraestructura se constituye en una importante fuente de financiación y juega un papel importante en la introducción de eficiencia en la provisión de servicios. Esto, en contraposición al papel del Estado, ya que por su naturaleza difícilmente puede estar en sintonía con las fuerzas del mercado y aislar sus decisiones empresariales.

En este sentido se fortalecerán los programas de participación privada en los sectores de infraestructura bajo diversas modalidades, considerando experiencias sectoriales e instrumentos empleados como contratos de prestación de servicios, contratos de concesión, capitalización de empresas, procesos de democratización de acciones o enajenación de activos.

Por otra parte, la eficiencia que puede introducir el inversionista privado no repercute en beneficios para la sociedad si no se cuenta con un adecuado marco regulatorio. Por tal razón, la participación del sector privado en infraestructura es efectiva si da lugar a la participación de numerosos actores de forma tal que promueva la formación de mercados competitivos.

En aquellos servicios que por sus características constituyen un monopolio natural y requiera contar con tarifas reguladas, dicha participación es efectiva si se promueve en un ambiente de competencia por el mercado y se cuenta con rigurosos estándares de calidad y con los mecanismos institucionales para hacerlos cumplir.

La consolidación de un entorno normativo y regulatorio previsible es un elemento esencial para atraer recursos de inversión en activos de infraestructura que se caracterizan por ser inamovibles, carecer de mercados secundarios, no tener usos alternativos y rendir beneficios a largo plazo. Así mismo, estos desarrollos se complementan por parte de las instituciones, en respuesta a la dinámica de la inversión privada y a la oferta de nuevos proyectos e inversiones en términos de definición de políticas, regulación, control y ejecución.

Como complemento al marco normativo y regulatorio, en los casos en que la participación del sector privado en infraestructura tenga lugar mediante mecanismos contractuales, el desarrollo de instrumentos contractuales claros minimiza futuros conflictos y facilita el buen desarrollo de los proyectos. Aspectos como la asignación de riesgos y obligaciones entre las partes, son criterios definitivos del manejo contractual de los proyectos. En este contexto, gracias a la experiencia en procesos de participación privada, el Estado cuenta con las políticas marco que definen los parámetros y condiciones bajo las cuales se asignan y administran los riesgos, así como las contingencias del Estado[148].

De esta manera, es responsabilidad de las entidades ejecutoras definir contratos en donde la estructura de asignación de riesgos considere: (1) libertades a contratistas privados sobre los riesgos que tienen mayor capacidad de control, mitigación y/o de diversificación, (2) incentivos adecuados para reducir los riesgos y costos de quien tenga mayor capacidad para hacerlo, y (3) condiciones para disminuir la percepción del riesgo por parte de los inversionistas.

Si bien el mercado ofrece diferentes opciones de financiación para inversionistas privados en proyectos de infraestructura, a través de variadas estructuras y mecanismos financieros, las condiciones de mercado de financiamiento local e internacional para mercados emergentes, han ocasionado restricciones en cuanto a la disponibilidad y oferta de dichos mecanismos en los procesos licitatorios. Por tal motivo es necesario promover escenarios de competencia para la oferta de los mecanismos de financiación.

Por tanto, se impulsarán los programas de participación privada en infraestructura y se fortalecerán las reglas de juego para los agentes económicos, con el objetivo de: (1) fomentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios; (2) promover la competencia; (3) minimizar la presión fiscal que genera la financiación y operación pública de los proyectos y servicios; (4) aumentar los flujos de inversión local y extranjera; (5) aumentar los flujos de financiación local y extranjera y (6) promover la democratización de la propiedad y el desarrollo del mercado de capitales.

4.2.4 Capital humano

Salud

El aporte del sector salud para el crecimiento y competitividad se enfoca desde la perspectiva de capital humano (población sana para la producción) y desde el ámbito de las ventajas comparativas y del desarrollo de estrategias para la investigación y el desarrollo competitivo.

Si bien la salud es constitutiva de la vida y del bienestar, también puede ser vista como base de la productividad económica del individuo y la sociedad. Una persona enferma tiene menor rendimiento laboral que una que no lo está, ya sea por ausencia laboral, incapacidades o por trabajar en esa condición.

La evidencia internacional muestra que los países con peores condiciones de salud y educación son los que más dificultades tienen para lograr un crecimiento sostenido. Más de la mitad del diferencial de Africa con relación a los países de alto crecimiento de Asia oriental podrá explicarse estadísticamente por la carga de morbilidad, la demografía y la geografía, más que por las variables macroeconómicas.

Adicionalmente, la experiencia internacional resalta como necesidades la maximización de la productividad de los empleados, reconociendo el nivel de productividad alcanzado es altamente determinada por los problemas físicos y mentales de los individuos. Entre los factores que afectan la productividad negativamente, los empleadores señalan que el estrés, el agotamiento y otros temas relacionados con la salud de sus empleados son aspectos decisivos.

Uno de los factores que afecta la productividad es la incidencia de la enfermedad profesional. En Colombia la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales sólo alcanza el 25% de la población ocupada. El número de diagnósticos de enfermedad profesional realizados por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) presenta un incremento constan-

148 Se cuenta con la Ley 448 de 2001, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales.

te, al pasar de 507 casos en el año 2000 a 1.790 casos en 2002, evidenciando que el número de diagnósticos de enfermedades profesionales se ha incrementado en 253% durante estos tres años, captados a través del Régimen Contributivo de Salud.

Con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, la consulta por prevención en el total de los afiliados, se realizó en el 62,3% de los casos, tanto para los ocupados como para los no ocupados. Entre regímenes se encuentra que de los ocupados, los afiliados a regímenes especiales son los que más tienden a consultar una vez al año por prevención (71,4%), seguidos de los afiliados al régimen contributivo (69,8%) y por último los afiliados al régimen subsidiado (47%). El 47% de los trabajadores respondieron que aunque estaban enfermos no dejaron de asistir al trabajo y el 47% respondieron que dejaron de asistir entre 1 y 15 días a sus sitios de trabajo. Sólo el 4,5% respondió que dicha enfermedad representó entre 16 y 30 días de incapacidad laboral, y el 1,5% respondió que estuvo incapacitado para trabajar por más de 30 días. Los afiliados al régimen subsidiado son los que más reportaron una incapacidad de entre 1 y 15 días (53,1%), seguidos de los afiliados al régimen contributivo (45%).

Es importante resaltar, de los anteriores resultados, que si bien los trabajadores reportan enfermedades, una gran porción de ellos asisten a sus lugares de trabajo y continúan con sus actividades normales. Lo anterior hace pensar que el fenómeno de "trabajar enfermos" puede ser altamente recurrente en la vida laboral de los ocupados, con los consecuentes costos en productividad que ello acarrea.

En la población ocupada no afiliada a ningún régimen en salud, se encuentra que el 67,8% no consulta por prevención. Lo anterior implica que es necesario promover tanto la afiliación al régimen de salud como la afiliación al Sistema de Riesgos Profesionales, además de promover el uso de servicios de salud y de los programas de prevención y promoción entre la población aún no afiliada.

De otra manera, la búsqueda del incremento del capital de salud se debe iniciar desde el momento de la concepción, dado que la adecuada alimentación de la madre en estado de gestación impacta las condiciones físicas y nutricionales del recién nacido. Teniendo presente que la buena nutrición es un elemento clave para el desarrollo de las capacidades cognoscitivas del menor, para adquirir conocimientos en el futuro y para obtener mayor salud en el largo plazo.

En este contexto es innegable la importancia del sector salud en la sociedad. La inversión en salud impulsa el desarrollo humano, reduce la pobreza (entendida está bien sea como carencia de ingresos o carencia de capacidades fundamentales), al tiempo que impulsa el crecimiento económico.

Por otra parte y desde la perspectiva empresarial, la exportación de servicios de salud inició en Colombia hacia finales de la década de 1990, favorecida principalmente por la disponibilidad a costos competitivos de servicios de alta calidad, y la creciente disponibilidad para la práctica de procedimientos de alta complejidad en importantes clínicas y hospitales del país. A esto se suma el buen desempeño relativo del sistema de salud colombiano.

A pesar de ser considerados hasta hace poco tiempo como una actividad estrictamente local, de forma progresiva los servicios de salud han venido ganando participación en el comercio mundial. La particular sensibilidad de la medicina a los avances científicos y tecnológicos, han contribuido a la rápida difusión de conocimientos, productos, tecnologías y prácticas médicas que se traducen en nuevos patrones de consumo de bienes y servicios de salud. Esto a su vez ha dado paso a la aparición de nuevos nichos de mercados encaminados a satisfacer esas nuevas demandas y a generar una mayor heterogeneidad de la atención en salud a la cual tienen acceso diferentes grupos de la población.

El comercio internacional de servicios de salud se origina en la demanda de agentes particulares que buscan la maximización de la relación beneficio/costo del servicio adquirido, teniendo en cuenta los servicios y precios disponibles localmente y en el exterior. En el caso de los consumidores de países industrializados, los altos costos de tratamientos especializados y atenciones médicas en su país de origen desplazan el interés de los pacientes hacia países en desarrollo capaces de proveer servicios de calidad a precios competitivos. Por su parte, los pacientes de países en desarrollo buscan el acceso a la medicina de países avanzados motivados principalmente por el deseo de aprovechar los adelantos científico-tecnológicos disponibles exclusivamente en países industrializados, aunque a costos considerablemente altos.

En el mundo son varios los países que con procesos de construcción de ventajas competitivas en forma de clusters han sabido aprovechar la demanda internacional de servicios de salud. Estas actividades son vistas no sólo como una oportunidad para la generación de divisas, sino también como una alternativa para el mejoramiento de los sistemas de salud disponibles para sus respectivas poblaciones.

En Colombia existen iniciativas en marcha encaminadas a la conformación-consolidación de clusters de salud en varias ciudades del país. En Bogotá y Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá, junto a la Alcaldía Mayor y Proexport lideran el desarrollo del Programa Salud Capital. En Medellín, Pro Antioquia lidera el Programa Salud sin Fronteras. En Cali la Universidad Javeriana de esa ciudad estimula el desarrollo de un Proyecto de Capacidades Competitivas en Salud para la región conocida como Valle de la Salud, mientras que en Santander el CARCE ha propuesto el desarrollo de un Proyecto de Exportación de Salud en el departamento a través de la inicitaiva Salud Santander. Por fuera de estas iniciativas, existen otras entidades hospitalarias que de forma independiente llevan a cabo proyectos para exportar servicios de salud en el Viejo Caldas, Barranquilla y Cartagena.

Metas y acciones requeridas

El Plan Nacional de Desarrollo con el fin de fortalecer el capital humano y crear las condiciones de desarrollo sostenible junto al desarrollo empresarial del sector salud, se concentrará en:

Programas de Nutrición y Promoción de Hábitos Saludables en la Población General. La nutrición juega un papel determinante en el logro de mejoras en la productividad futura. Las estrategias en este sentido son recogidas en la política de seguridad alimentaria y nutricional (ver capítulo de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad).

Aumentar la cobertura y acceso al Sistema General de Riesgos Profesionales. En este sentido resultan necesarias varias acciones:

Programas de difusión del conocimiento de los trabajadores sobre sus derechos y deberes con relación a las enfermedades profesionales.

Mejorar los procesos de interacción administrativa de las entidades de la seguridad social como son las Empresas Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiado, en aras de facilitar el tratamiento a sus afiliados.

Fortalecer la inspección, vigilancia y control de todos los actores institucionales y procesos relacionados con la calificación del origen de los eventos, reconocimiento y pago de prestaciones y la prevención de las enfermedades profesionales.

Implementar sistemas de información que consoliden los datos sobre enfermedad profesional como una forma para fortalecer el diseño de políticas, por medio de la consolidación de los registros, reportes y análisis de la morbilidad profesional.

Agenda interna sectorial

La agenda interna propone tener un sector con altos estándares de calidad, investigación y desarrollo, para que garantice atención integral en salud para los colombianos y que sea competitivo en el contexto internacional.

Para el efecto es necesario que las entidades territoriales tengan claridad sobre la importancia de tener una población sana y que invertir en salud se convierte en determinante del desarrollo y del crecimiento económico.

En este sentido es necesario que el Ministerio de la Protección Social divulgue la política nacional de prestación de servicios, con especial énfasis en el componente del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (SOGC). Será prioritario para lograr competitividad internacional que el país cuente con un SOGC que permita acreditar a los prestadores de salud internacionalmente. El Ministerio de Comercio, Industria

y Turismo conjuntamente con el MPS, deben desarrollar las acciones que correspondan para lograr en 2010 contar con los instrumentos que permitan a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y aseguradoras tener reglas claras que les permitan insertarse en el mercado internacional.

Así mismo, dado que esta política contempla, dentro de sus estrategias, el fortalecimiento de procesos de evaluación e incorporación de tecnología biomédica a través del desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación Tecnológica en Salud, y el apoyo a la implementación de la Política Farmacéutica Nacional, se deberá lograr a 2010 tener la evaluación y una política sobre la incorporación de tecnología biomédica en el país. De igual manera, será prioritario para el sector salud bajo el liderazgo del MPS y Colciencias, definir una Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud.

En relación con la Investigación y Desarrollo (I+D) del el país debe incentivar la participación activa del sector privado. Para el efecto el MPS y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo diseñarán una estrategia para que las empresas y agentes del sector salud inviertan en I+D. Se deberá buscar la cofinanciación de proyectos de investigación en salud con el sector privado, a través de universidades, centros de productividad y de desarrollo tecnológico; la conformación de centros de investigación científica y de biotecnología asociada a tratamientos en todas las áreas y la dotación de equipos de alta tecnología. Se deberá desarrollar una estrategia que incentive a las universidades públicas y privadas a realizar mayores esfuerzos en I+D.

Así mismo, el sector debe considerar desarrollar acciones conjuntas con el sector turismo, para complementar su estrategia comercial para la exportación de servicios de salud. Esto implica adelantar campañas de promoción de la imagen de país y sus fortalezas.

Se busca, también, promocionar y consolidar los clusters de salud regionales que permitan el fortalecimiento interno y que a su vez favorezca la exportación de servicios de salud. El establecimiento de clusters está dirigido al afianzamiento y desarrollo de factores como la asociatividad empresarial, la productividad, la investigación y el desarrollo, y la comercialización. Además resulta indispensable la homologación de protocolos de servicios, la implementación de un sistema único de acreditación y la articulación con las redes empresariales de industrias complementarias para la consolidación de los clusters. Adicionalmente, se debe incrementar la productividad a través de la aplicación y desarrollo de soluciones tecnológicas y la implementación de Programas de Actualización del Talento Humano.

Esta estrategia se desarrolla mediante la formulación y articulación de proyectos orientados a incentivar la exportación de servicios de salud con estándares internacionales de calidad. Así mismo, con base en la definición de especialidades médicas en las diferentes regiones, considera necesario convocar y sensibilizar a los diferentes actores para crear una oferta coordinada en la prestación de servicios que permita aprovechar las ventajas relativas de cada uno.

En el caso particular del desarrollo y mejoramiento de talento humano para el sector salud, el Gobierno Nacional propone a través de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud la implantación de un Sistema de Recertificación y Registro Unico Nacional del Personal de Salud. Además considera necesaria la definición e implantación de los criterios de calidad para los escenarios de práctica y hospitales universitarios, así como, la definición de una cultura ética a partir de la iniciativa del Programa Nacional de Bioética.

La política debe incluir la formulación de un sistema de incentivos para el talento humano del sector, así como el reconocimiento de los logros en calidad a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y aseguradoras. El Gobierno evaluará la asignación de líneas de créditos blandas que impulsen la reposición de tecnología biomédica.

Educación y formación para el trabajo

La educación cumple un papel estratégico en el desarrollo económico y social de los países. Muchos autores han estado interesados en cuantificar y demostrar los efectos de las inversiones en capital humano y cómo la educación influye en el bienestar de las personas al aumentar sus capacidades para contribuir y aprovechar las oportunidades del desarrollo.

En la actualidad la educación, reflejada en la adquisición de conocimientos, competencias y habilidades productivas, es uno de los factores que determinan el grado de competencia que está en capacidad de afrontar un país, dado el auge del comercio internacional. Lo anterior obliga a los países a incrementar el número de personas capacitadas en áreas especializadas de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Adicionalmente, las naciones deben contar con el capital humano necesario para generar desarrollo científico y tecnológico, aspecto medular cuando se trata de crear capacidad nacional para la innovación, adaptar la tecnología y hacer frente a los riesgos del cambio tecnológico.

A través de las inversiones en educación se observan mayores niveles del desarrollo económico en los países que han puesto gran énfasis en las políticas que impulsan la educación. Igualmente, se le otorga un gran papel en términos de mejorar los niveles de equidad de las sociedades.

El énfasis que da la economía a la educación, a pesar de que ha sido una preocupación desde Smith hasta nuestros días, se desarrolla con el concepto de capital humano que fue inspirado en sus inicios por los trabajos de Schultz (1963) quién analizó el gasto en educación como una inversión y Becker (1964) quién desarrolló propiamente una teoría sobre formación de capital humano y analizó la tasa de retorno de las inversiones en educación.

El concepto de capital humano desarrollado por Schultz, se relaciona con el hecho de que los seres humanos realizan inversiones en sí mismos por medio de la educación, el entrenamiento y otras actividades, las cuales incrementan su ingreso a través del aumento de la remuneración a su trabajo.

Uno de los principales enigmas de la economía ha sido encontrar la fórmula que permita conocer qué factores inciden más decisivamente en el crecimiento económico. Después de muchas investigaciones, se llegó a la conclusión de que, más allá del crecimiento de los factores (capital de trabajo) la principal contribución proviene del *cambio técnico* y la educación.

La contribución de la educación al crecimiento se presume sucede a través de su habilidad para incrementar la productividad del empleo incorporado en el proceso de producción, a través de la educación formal o el entrenamiento técnico; sin embargo no se conoce exactamente cómo ni con qué intensidad se da esta relación.

Los principales obstáculos para la cuantificación del impacto de la educación sobre el crecimiento y la productividad incluyen la indeterminación de la causalidad crecimiento-educación ya que muchos países con alto ingreso tienen también altos niveles de escolaridad, mientras gran cantidad de países, en desarrollo, que han logrado aumentar rápidamente su nivel de educación no muestran un nivel de crecimiento que permita encontrar una causalidad directa. Adicionalmente, existen restricciones para cuantificar las variables.

Aunque parece tarea esquiva encontrar los efectos directos de las inversiones en educación sobre el crecimiento, lo cierto es que muchos estudiosos del tema recomiendan que los países menos favorecidos aumenten su stock de capital humano acompañado de inversiones igualmente importantes en términos de capital físico y desarrollos tecnológicos. Estas recomendaciones se soportan en el hecho de que en la dinámica del proceso de producción no interviene exclusivamente el capital humano, sino que, por el contrario, este se liga a los demás componentes produciendo así la mejor combinación.

La complementariedad entre tecnología y destrezas es un tema muy importante y se recomienda por tres motivos: (1) se necesitan trabajadores calificados para implementar nuevas tecnologías porque ellos son más aptos para enfrentar los cambios; (2) el cambio tecnológico dirigido requiere una mayor velocidad en la elevación de los niveles de educación en los países en desarrollo, puesto que la naturaleza del cambio tecnológico intensivo en destrezas tiende a perpetuarse y; (3) se requieren trabajadores, ingenieros y científicos calificados para produ-

cir adaptaciones importantes de las tecnologías existentes y, aún más, para crear nuevas.

Sin embargo, superar la brecha de educación y tecnología requiere que el país realice grandes inversiones en educación. Tal como lo dice el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La transformación tecnológica actual depende de que cada país tenga capacidad para liberar la creatividad de sus habitantes y posibilite que estos comprendan y dominen la tecnología, introduzcan innovaciones y adapten las tecnologías a sus propias necesidades y oportunidades.

No hay que olvidar que, junto con las inversiones en educación, la promoción de la creatividad requiere, además, contar con ámbitos económicos flexibles, competitivos y dinámicos, inversiones en capital y tecnología, entre otros. Pero el aspecto medular para fomentar la creatividad es la ampliación de las aptitudes humanas. El cambio tecnológico aumenta pronunciadamente la importancia que cada país debe asignar a las inversiones en educación para el desarrollo de las aptitudes de sus habitantes.

Uno de los sectores donde mejor se reflejan los impactos del rezago educativo que aún se observa en el país, es el mercado laboral. Existe una gran porción de la fuerza laboral en el país que no tiene las herramientas básicas para insertarse con éxito en el mercado de trabajo ni para contribuir con el aumento de la productividad y competitividad que el país requiere. En 2005, el 44% de la fuerza laboral contaba con secundaria incompleta o completa y en el año 2003 sólo un 24% de los jóvenes entre 18 y 23 años accedieron a un nivel de possecundaria.

De acuerdo con las cifras de la ECV de 2003, el porcentaje de personas que tienen o asisten al nivel técnico o tecnológico, con respecto al total de la población mayor de 12 años tan sólo llega a un 3,8%, en el universitario a 7,8% y en posgrado 1,5%. Sólo el 9,8% de la misma población de referencia asistía o había recibido a algún tipo de formación para el trabajo, de los cuales el 17% fue impartido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Estos resultados están relacionados con los problemas de acceso a capacitación en el nivel técnico o tecnológico, la imposibilidad de continuar en el sistema formal de educación, y la ampliación de las diferencias entre el perfil del recurso humano existente y la posibilidad de vinculación al mercado laboral.

De otra parte, existen en el país múltiples entidades que prestan de forma independiente servicios de formación y capacitación, diseñan sus programas desde ópticas distintas y sus instrumentos y procedimientos de evaluación obedecen a parámetros diversos, frecuentemente aislados de la realidad del sector productivo. La principal característica de este universo de instituciones y modalidades educativas es su alto nivel de dispersión, heterogeneidad y falta de interrelación. A esto se suma la ausencia de un sistema de equivalencias que permita a las personas moverse entre el proceso de formación y el mundo laboral. Sus modelos, basados en la mayoría de los casos en la transferencia de conocimientos, no corresponden con las necesidades del mundo del trabajo actual, que impone la necesidad de incorporar el desarrollo de competencias laborales.

Adicionalmente, las funciones de definición de políticas, inspección, vigilancia y control de la oferta de capacitación está dispersa: la educación básica y media técnica es dirigida por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). La educación no formal, es regulada por las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales; la Formación Profesional por el Sena y el Ministerio de la Protección Social (MPS); la educación técnica profesional y tecnológica por el MEN; y la capacitación de origen empresarial por el Sena y el MPS. Además, diversos ministerios y agencias sectoriales intervienen en procesos relacionados como la transferencia de tecnología.

Es necesario mejorar el esquema estructural y operativo del Sistema de Información y de Creación de Incentivos que ofrezcan la credibilidad necesaria para que tanto empresarios como trabajadores realicen un vínculo eficaz entre la oferta y demanda de trabajo.

En el mercado laboral, las barreras de acceso al sistema educativo tradicional y la baja pertinencia y cobertura de la capacitación se manifiestan en tasas de desempleo más altas en la población con bajos niveles de educación, sobre todo aquellos con enseñanza secundaria completa o incompleta. Estos últimos constituyen más del 57% de los desempleados.

Así mismo, en la medida en que el desempleo sea mayor para las personas con bajos niveles de educación, se presentan efectos distributivos a favor de los trabajadores más educados, lo que explica que el salario relativo de los trabajadores con educación universitaria haya crecido de modo sistemático.

Metas y acciones requeridas

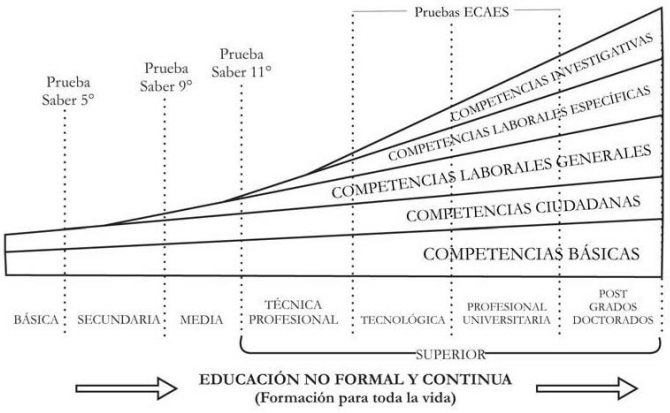
Dado lo anterior, la propuesta para el cuatrienio 2006-2010 tendrá como fundamento un sistema de formación de capital humano integral a partir del fortalecimiento y la articulación de todos los niveles, desde la educación inicial hasta la educación superior y con la formación para el trabajo. Dentro de esta articulación se incluirá el desarrollo, adquisición y fortalecimiento de competencias básicas, ciudadanas, generales, laborales específicas e investigativas.

Con el desarrollo de las competencias ciudadanas en todos los niveles educativos, se busca promover la formación integral de los educandos en valores, principios, derechos y deberes. Además, en las instituciones educativas tanto de carácter público como privado, el estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución, de la instrucción cívica así como la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, y en general la formación en valores humanos, son considerados de enseñanza obligatoria.

La formación por competencias estará acompañada del desarrollo de un esquema de evaluación de la calidad por medio del cual se pondrá a prueba la adquisición de las competencias acumuladas en cada uno de los niveles. Estas competencias deberán constituir el núcleo común de los programas académicos en todos los niveles desde la educación inicial hasta la educación superior, la formación para el trabajo, y serán el fundamento sobre el cual se construyen aprendizajes a lo largo de la vida (figura 4.10).

FIGURA 4.10

Modelo de formación por competencias



Fuente: MEN-DNP.

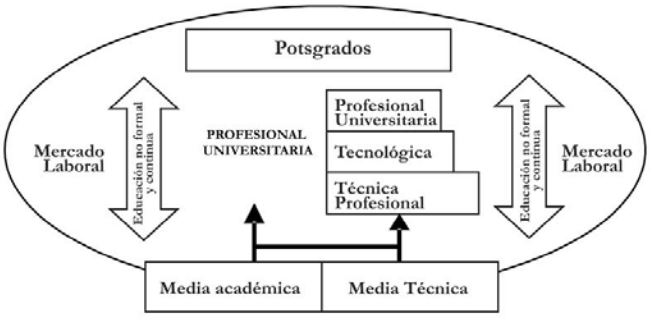
La estrategia permitirá una mayor definición del perfil laboral de los egresados de cada nivel, que junto con los esfuerzos por dar mayor pertinencia a los programas académicos, mejorará la inserción laboral de los jóvenes que culminan la educación básica y media. De igual manera, incentivará un mayor direccionamiento de la educación superior y la formación para el trabajo, al definir y acoger los perfiles laborales que el país requiere para el fortalecimiento del sector productivo y por ende el que se logre un mayor crecimiento económico.

El modelo se concibe como un sistema flexible a partir del nivel de educación media, más integrado con el sector productivo al permitir la entrada y salida de estudiantes del sistema educativo hacia y desde el mercado laboral. Además, se plantea el fortalecimiento y la articulación de la educación para el trabajo y el desarrollo humano con el resto del

sistema para garantizar que la fuerza de trabajo se capacite y actualice sus conocimientos de forma permanente.

FIGURA 4.11

Articulación del sistema de formación de capital humano



Fuente: MEN

Desarrollo de competencias en todo el ciclo de formación de capital humano

Dado que el sistema educativo que se propone incluye una articulación de todos los niveles, es necesario que se fomente y apropie el enfoque de formación por competencias acumuladas, con base en los estándares definidos en el cuatrienio pasado los cuales se revisarán y actualizarán para 2010, partiendo del desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas en preescolar y primaria, incorporando competencias laborales generales en la secundaria y algunas específicas en la media, de manera que en el nivel de educación superior se profundice en cada una de estas competencias, se potencie la capacidad de investigación científica y tecnológica, y finalmente el país cuente con profesionales capaces de dar solución a los problemas.

Lo anterior convertirá el nivel de educación media en una primera etapa con el fin de que resulte más atractivo para los jóvenes que tienen mayores restricciones económicas. Igualmente, debe garantizarse que la educación proporcionada en este nivel, se encuentre en total concordancia con las necesidades del sector productivo y la educación superior mediante la actualización periódica de los contenidos. Este esquema estará articulado con el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT).

Para 2010 todas las instituciones educativas de media académica deberán haber incorporado competencias laborales generales y 80 mil jóvenes de la media técnica harán parte del proceso de articulación que se propone entre la educación media y la educación superior.

Mejoramiento de la Calidad y Competitividad en el Sistema Educativo

Las estrategias para lograr una educación de calidad para la competitividad son:

• **Apropiación de estándares en el Sistema Educativo.** El mejoramiento de la calidad de la educación requiere de la formulación de estándares y condiciones mínimas, que establezcan diferencias entre los distintos niveles de la educación. Igualmente, estos estándares y condiciones mínimas deberán cambiar, conforme evolucionan las metodologías de aprendizaje junto con la incorporación de nuevas tecnologías.

En ese sentido, el Gobierno Nacional impulsará la identificación y definición de las competencias para la primera infancia y continuará promoviendo estrategias que permitan que las instituciones educativas se apropien de los estándares y construyan, con base en ellos, currículos, planes de estudio y estrategias pedagógicas y de evaluación en el aula.

Para 2010, el Ministerio de Educación habrá revisado y actualizado la totalidad de los estándares en competencias básicas y adelantado procesos eficientes para la apropiación de los estándares formulados en 78 Entidades Territoriales certificadas.

En el nivel superior, se iniciara la implementación de los estándares de competencias a partir de los ya establecidos para los niveles de básica y media. Estos estándares deberán incorporarse en el proceso formativo y evaluarse a través de los ECAES. De esta forma las competencias laborales generales se integran a este núcleo común desde la educación básica secundaria y las específicas se desarrollan en el nivel superior y en la capacitación laboral.

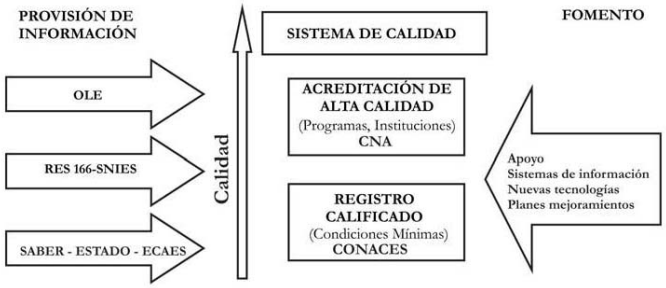
• **Fomento y aseguramiento de la calidad para la educación básica, media y superior.** Partiendo del convencimiento de que la implementación exitosa del ciclo de calidad depende de la capacidad de las instituciones educativas para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los resultados de sus planes, durante el siguiente cuatrienio se continuarán implementando estrategias de aseguramiento de la calidad y de mejoramiento continuo en las instituciones educativas.

En este sentido, los entes territoriales seguirán ejerciendo su función de acompañamiento y asistencia técnica para el mejoramiento de la calidad de las instituciones. Para ejercer esta función de manera acertada deberán elaborar un mapa educativo del territorio que contenga información acerca de los proyectos educativos rurales y urbanos así como de las instituciones educativas oficiales y privadas, que permita definir los diferentes énfasis educativos del territorio y las características poblacionales del mismo. La información contenida en el mapa educativo servirá como criterio para la distribución de la planta docente y de los recursos con que cuenta el ente territorial y será el insumo fundamental para la elaboración de los Planes de Apoyo al Mejoramiento de las Secretarías.

Igualmente, el Ministerio acompañará a las instituciones educativas de bajo logro en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento institucional, y asesorará a las entidades territoriales en la elaboración de planes de apoyo al mejoramiento, a partir de la información obtenida en la georreferenciación.

FIGURA 4.12

Sistema de Aseguramiento de la Calidad



Para 2010, se llegará a 58 entidades territoriales con planes de apoyo pertinentes en ejecución, al 100% de establecimientos educativos de bajo logro acompañadas en la formulación y ejecución de sus planes de mejoramiento, y a 15.723 ejecutando sus planes de mejoramiento institucional.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación establecerá un sistema de aseguramiento de la calidad de los servicios educativos prestados por las instituciones oficiales y privadas de básica y media, así como por operadores de modelos flexibles, instituciones formadoras de docentes y oferentes de asistencia técnica a los centros. Para ello, se apoyará la conformación de una oferta certificada de servicios y programas de apoyo al mejoramiento de la gestión dirigidos a las instituciones educativas, con participación de organizaciones especializadas, universidades y empresas del sector productivo. La meta es que para el 2010, 30 entidades territoriales estén apoyando procesos de certificación de calidad de Instituciones Educativas.

En la educación superior se ha privilegiado la noción de aseguramiento de la calidad, entendida como el conjunto de acciones orien-

tadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de los programas. El sistema de aseguramiento de la calidad de educación superior está conformado por tres subsistemas información, calidad y fomento.

Lo anterior implica que a partir de la información suministrada por el esquema de evaluación de competencias acumuladas, los sistemas de información de matrícula y de mercado laboral, se contará con los insumos para evaluar y otorgar licencias de funcionamiento, registro calificado y certificados de acreditación de calidad de todas las instituciones pertenecientes al sector. De igual forma, este sistema diseñará y coordinará las actividades de fomento tendientes a mejorar la recolección de la información que alimenta el sistema y los planes de mejoramiento para el logro de los certificados de calidad.

Adicionalmente, las recomendaciones y observaciones resultantes de los procesos de evaluación tanto de registro calificado como de acreditación de excelencia, deben involucrar el diseño e implementación de planes de mejoramiento en las instituciones de educación superior. Para esto se buscará que los sistemas de información que soportan el sistema de aseguramiento de la calidad (Observatorio, SNIES y resultados ECAES) y las evaluaciones de programas brinden herramientas para apoyar los procesos de autoevaluación permanente.

Educación básica y media

La política de mejoramiento de la calidad se desarrollará a través de la evaluación de competencias acumuladas obtenidas por los estudiantes en los diferentes niveles educativos, el desempeño de los docentes y demás actores que intervienen en el proceso educativo, la implementación de planes de mejoramiento, así como la capacitación de los docentes.

Un segundo elemento esencial en el tema de la calidad de la educación es el mejoramiento sistemático de la pertinencia de la educación, por esta razón se seguirán políticas que conduzcan a lograr una educación acorde con las necesidades del sector productivo, los sectores estratégicos, el desarrollo de la ciencia y tecnología y la conservación y transferencia de los aspectos más destacables de nuestra cultura.

Entre las estrategias y programas que se ejecutarán en el período de Gobierno se destacan las siguientes:

1. Evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación. En el próximo cuatrienio se realizarán evaluaciones constantes, de los resultados alcanzados por los estudiantes para ir ajustando los campos de acción y las estrategias para mejorar la calidad y en el caso del grado de transición se describirá el nivel de desarrollo de las competencias básicas con que los niños inician el proceso escolarización. Estos resultados deberán ser difundidos a la sociedad con el fin de que esta participe en la formulación de estrategias para el mejoramiento continuo. Las herramientas con que se mida la evolución de los resultados deberán ser comparables año a año y responderán a los estándares establecidos en los procesos de aprendizaje y así mismo, se fortalecerá la cobertura de las pruebas para todos los alumnos de 5º, 9º y 11º. Adicionalmente, los estudiantes participarán continuamente en pruebas internacionales de evaluación de competencias.

A continuación se plantean las metas para 2010:

– 20% de los colegios oficiales ubicados en categoría de desempeño alto y 14% en desempeño superior y muy superior en las pruebas de Estado-Icfes.

– El país superará la media regional y se acercará a la media internacional en las pruebas internacionales de calidad.

Así mismo, se dará continuidad a los planes de mejoramiento de los establecimientos educativos oficiales que se elaboran a partir de los resultados en las evaluaciones de los estudiantes. Estas evaluaciones constituyen un insumo importante para que los establecimientos formulen nuevas estrategias pedagógicas que permitan aumentar los niveles de logro de los estudiantes. Para el año 2010 se espera que el 100% de los establecimientos educativos oficiales se encuentren desarrollando planes de mejoramiento.

2. Implementación de herramientas y estrategias innovadoras para la formación en TIC. Al tener en cuenta la necesidad que tiene nuestro país de fundamentar el crecimiento del desarrollo científico y tecnológico, el sistema educativo debe jugar un papel fundamental en la apropiación social de estos componentes y en el proceso de instaurar una cultura científica. Un primer paso en este camino es el fomento del uso de TIC en la educación básica y media para el desarrollo de competencias tecnológicas, las cuales se convierten en herramientas claves para que los estudiantes puedan aprovechar las oportunidades el desarrollo científico y tecnológico que se observa a nivel mundial. Para este propósito, debe intensificarse la capacitación de alumnos y docentes en estas tecnologías, así como el acceso de los estudiantes a los equipos de cómputo y herramientas de conectividad. Igualmente, debe intensificarse el uso de la televisión, radio y materiales educativos, principalmente en las zonas apartadas del país para el desarrollo de competencias básicas.

De otro lado, el personal docente, con apoyo de las entidades territoriales y del Gobierno central podrá elaborar material audiovisual que facilite la incorporación de los conocimientos por parte de los alumnos e incluso se pueda utilizar para el aprendizaje autónomo. A su vez, estos medios pueden ser los más eficaces para la difusión y apropiación de los estándares de calidad y las competencias mínimas a desarrollar en la educación básica y media.

Las metas que se proponen a 2010 son:

– 100% (16.019) de los establecimientos educativos beneficiados con computadores.

– 20 estudiantes por computador.

– 90% de los establecimientos educativos conectado a Internet.

– 70% de los docentes capacitados en uso de TIC para el desarrollo de competencias.

CUADRO 4.9

Metas en calidad de educación básica y media

Meta	Situación Actual	Situación 2010
Puntaje promedio nacional en las pruebas SABER	57,5	60,5
Porcentaje de colegios oficiales ubicados en categoría de desempeño alto en las pruebas de Estado-Icfes	13%	20%
Porcentaje de colegios oficiales ubicados en categoría de desempeño superior y muy superior en las pruebas de Estado-Icfes	3%	14%
Puntaje promedio nacional en cada área del núcleo común de la prueba de Estado del Icfes	44,5	48,5

Fuente: Icfes-Pruebas Saber. Cálculos DDS-SE.

Dominio de idioma extranjero

La capacidad de comprender y redactar textos sencillos y coherentes, y sostener una conversación básica en idioma inglés son elementos esenciales para el mejoramiento de la calidad de la educación. Se propone que al año 2010, 30% de los alumnos de grado 11 deben alcanzar el nivel B1 en la prueba de inglés de las pruebas de Estado. Para lograr esta meta, es necesario intensificar el número de horas de capacitación desde el inicio del ciclo escolar y contar con un número importante de docentes capacitados para la enseñanza del inglés en todos los niveles. Estos docentes deben ser evaluados constantemente con el fin de conocer sus niveles de actualización y fomentar su capacitación continua. Para esto último, los docentes podrán acceder a programas de créditos y becas que otorgue el Icetex. Otras metas que se proponen para 2010 es que el 28% de los docentes de inglés alcanzan el nivel B2 en la prueba de inglés.

La meta en educación superior para el 2010 es que el 100% de los estudiantes de programas de idiomas y el 40% de los estudiantes de los programas diferentes a estos se clasifiquen en el nivel B2 y el 100% alcancen el nivel B1.

Capacitación docente para el mejoramiento de la calidad de la educación

Los avances del conocimiento y la tecnología requieren la actualización de los docentes. Para esto, se podrá acceder a programas de crédito o becas otorgados por el Icetex. De igual forma, se deberán fortalecer los vínculos de cooperación con otros países para la capacitación e intercambio de docentes de todos los niveles. Igualmente, debe existir un mejoramiento de la calidad de los programas ofrecidos por las facultades de educación, tanto a nivel de pregrado como de actualización o postgrado. Por otra parte, se implementarán metodologías de apoyo a los docentes que atienden población en condición de desplazamiento en las áreas de atención sicoafectiva, derechos humanos y valoración de la diversidad.

Para el caso de la educación superior, se implementará un Fondo para el Fomento de la Calidad en las Instituciones de Educación Superior, el cual será manejado a través del Icetex y busca cofinanciar proyectos de mejoramiento de la calidad que incluyan mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica y formación docente.

Mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura escolar

Para complementar la estrategia de construcción, mantenimiento, mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura y dotación educativa se desarrollará un programa de adquisición y renovación de la dotación escolar como laboratorios, talleres, bibliotecas, y tecnologías de informática. Este programa priorizará la inversión en las zonas con menor acceso a este tipo de herramientas y con presencia de población en condición de desplazamiento.

En desarrollo del Capítulo II de la Ley 115 de 1994 y del artículo 5.3 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional asignará recursos para financiar programas tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, a través de proyectos de formación, capacitación y actualización de docentes, dotación de materiales pedagógicos y asistencia técnica, de acuerdo con el proyecto que para tal efecto registre y ejecute el Ministerio de Educación Nacional en asocio con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas, quienes velarán porque los efectos del proyecto lleguen hasta las aulas y coadyuven con la formación de ciudadanos integrales, con sentido de responsabilidad y conciencia de su autonomía, con respeto a los valores ancestrales, familiares, culturales y personales, con capacidad crítica y propositiva.

Educación superior

El mejoramiento de la calidad de la educación superior en el próximo cuatrienio se convierte en uno de los principales retos para el desarrollo del país puesto que es en este ciclo educativo es en el que se adquieren los conocimientos y destrezas propias de una fuerza laboral competitiva. Por lo tanto, el Estado debe promover el aseguramiento de la calidad de los contenidos ofrecidos por los programas académicos de educación superior para que sean pertinentes con las necesidades del sector productivo en el ámbito regional, nacional e internacional.

Para el 2006-2010, se espera desarrollar los siguientes programas:

Seguimiento al mercado laboral

Con el fin de apoyar al sistema de educación superior, en torno a la pertinencia de los programas ofrecidos, deben fortalecerse los mecanismos de información del comportamiento y requerimientos del mercado laboral de manera que el sistema educativo pueda realizar periódicamente ajustes a los contenidos. Uno de estos mecanismos es el Observatorio Laboral para la Educación, a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

Aseguramiento de la calidad de la educación superior

Es necesario continuar con la evaluación de programas académicos para lograr que en 2010 el 100% cuenten con condiciones mínimas de calidad. De igual forma, se buscará aumentar a 900 el número de programas de educación superior acreditados voluntariamente con altos niveles de calidad. En cuanto a las Instituciones de Educación Superior que cuentan con acreditación institucional se procurará que este número se incremente a 20 en 2010 con respecto a las 12 acreditadas actualmente.

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

Meta	Situación Actual	Situación 2010
Número de programas de educación superior acreditados voluntariamente con altos niveles de calidad.	480	900

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

En lo que respecta a la evaluación de núcleos básicos del conocimiento que se desarrollan a través de las pruebas ECAES y que actualmente se aplican a 55 programas académicos, se procurará que en 2010 el 50% de los estudiantes alcance una categoría de desempeño alto en comprensión lectora y que la prueba sea comparable en cada uno de los años de su aplicación. Adicionalmente, se adecuarán los ECAES a fin de que estos evalúen competencias generales por Núcleos Básicos del Conocimiento NBC, los cuales deben ser articulados con los NBC identificados en Básica y Media y de esta forma hacerlos comparables.

Así mismo, se impulsará el sistema de evaluación profesional continuo que permita conocer el nivel de actualización de los trabajadores y profesionales.

Investigación y formación avanzada

La formación avanzada y la investigación tienen efectos positivos en la acumulación de capital humano y en la generación y acceso al conocimiento por parte de la sociedad. Así mismo, contribuyen al desarrollo de los países, por cuanto proveen las herramientas para la apropiación de los productos científicos y tecnológicos.

Por lo anterior, la estrategia buscará fomentar la investigación, generando incentivos, tales como el reconocimiento a los grupos de investigación; destinando mayores recursos para esta actividad y fomentando el sector de Ciencia y Tecnología, a través de estrategias como la consolidación del nuevo Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; acrecentando la cultura científico-tecnológica de la sociedad colombiana; desarrollando el capital humano para la ciencia, la tecnología y la innovación; impulsando el conocimiento en áreas estratégicas para el desarrollo competitivo del país como la biodiversidad y los recursos genéticos, la biotecnología e innovación agroalimentaria y agroindustrial, las enfermedades infecciosas prevalentes en áreas tropicales, los materiales avanzados y la nanotecnología, las telecomunicaciones, la metalmecánica y la electrónica; y consolidando capacidades de CTI en todas las regiones.

De igual manera, se fomentará la investigación en las instituciones de educación superior, así como la participación del sector privado en la financiación de la misma, teniendo en cuenta los aportes en términos de experiencia, conocimientos técnicos y facilidades en infraestructura que posea. Igualmente, se incentivará la realización de prácticas de investigación dentro de las empresas.

Se propondrá además, un esquema de incentivos, a través del sistema de acreditación para que las instituciones de educación superior logren establecer vínculos con otros países, el cual otorgará mayor puntaje a las instituciones que logren homologar sus programas con los de sus pares en universidades extranjeras de alto nivel.

Para fortalecer la investigación y la formación avanzada en las IES se proponen las siguientes metas al 2010:

– 15% de los profesores de tiempo completo deben contar con título de doctorado.

– 30% de los profesores con doctorado deben estar participando directamente en actividades de investigación.

– Aumentar a 10 el número de Centros de Investigación de Excelencia.

– 2.000 nuevos doctores vinculados a universidades.

– Mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura.

– Un elemento muy importante para aumentar la calidad es el mejoramiento de la infraestructura y dotación con la que cuentan algunas instituciones de educación superior. Estas deben disponer de los

recursos necesarios para poner en contacto a los estudiantes con las herramientas básicas. A través de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación superior deben estipularse los requerimientos mínimos en el tema de infraestructura y dotación con la que deben contar las instituciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional fomentará la firma de convenios entre las instituciones de educación superior con el fin de compartir los recursos educativos tales como laboratorios, talleres y simuladores. Así mismo, se fomentarán convenios entre las instituciones de educación superior con empresas que permitan la utilización de su infraestructura como campo experimental para el aprendizaje. Finalmente, se fortalecerán las líneas especiales de crédito del Icetex para el mejoramiento de infraestructura.

Formalización de un Sistema para el Ejercicio Profesional

Los nuevos retos que le impone al país la economía internacional hacen necesario un sistema para el ejercicio profesional, el cual deberá contemplar como mínimo los requisitos necesarios para que los profesionales ingresen al mercado laboral y asegurar su actualización permanente a través de mecanismos de recertificación profesional. En este sentido, se expedirá una ley marco que incluya las disposiciones necesarias para la organización de este sistema y permita la movilidad internacional de profesionales, el fortalecimiento y articulación de los consejos profesionales y el sistema de educación superior como piezas fundamentales en la estructuración de este sistema. Así mismo, se incorporaran las disposiciones que permitan a los profesionales extranjeros establecerse temporalmente en nuestro país.

Fortalecimiento del vínculo universidad-empresa

La pertinencia de la educación debe ir acompañada del fortalecimiento del vínculo universidad-empresa. Para lo anterior las instituciones de educación superior fomentarán la implementación de pasantias con el sector productivo como forma de acercar a los estudiantes al mundo laboral.

Se plantea como meta elaborar e implementar un marco normativo y la realización de pasantias empezando por las licenciaturas de tal manera que los futuros profesores puedan prestar su servicio social obligatorio, apoyando los proyectos de ampliación de cobertura del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales. Para lo anterior, se propone como meta la creación de 30 alianzas sectoriales para el fortalecimiento del vínculo universidad-empresa.

Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)

Con el propósito de mejorar las dotaciones de capital humano en el sentido de generar las condiciones de calidad, pertinencia y continuidad de la capacitación para el trabajo a lo largo de la vida, como principal mecanismo que permiten una mejor inserción de las personas en el mercado de trabajo, un incremento de la productividad y competitividad del sector productivo fue necesario establecer los lineamientos para ordenar, racionalizar y fortalecer los esfuerzos del Sistema de Educación Formal y el SNFT.

Durante el anterior cuatrienio, el país apostó por el diseño y la puesta en marcha de una estructura ordenada y coherente de esquemas regulatorios e incentivos para articular, integrar y dinamizar toda la oferta de formación para el trabajo alrededor del SNFT, que establece claramente los roles de diseño y promulgación de políticas, acreditación, estándares, regulación, financiación y provisión de la formación en diferentes actores del Sistema, plasmados en el Conpes Social 81 de 2004. Para ello, puso en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de la Protección Social la responsabilidad de llevar a cabo sus recomendaciones relacionadas con la consolidación del SNFT. Se establecieron los lineamientos de transición para la consolidación de la estructura del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en diferentes componentes de tal manera que la asignación de recursos y funciones sea más transparente y eficiente: regulación del sistema, acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo, pertinencia de la formación, normalización de competencias laborales, certificación de competencias laborales y provisión de la capacitación para el trabajo.

A su vez, durante el período 2002-2006, se estructuró el Sistema de Información de Instituciones y Programas de Educación No Formal; se elaboró el documento base de diagnóstico de la educación formal en Colombia y se expidieron los Decretos 3616 de 2005, por el cual se establecen las denominaciones de los auxiliares en las áreas de salud, se adoptan sus perfiles ocupacionales y de formación y los requisitos básicos de calidad.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley 1064 de 2006 se reconoció la educación para el trabajo y el desarrollo humano como factor esencial del proceso educativo de la persona y componente dinamizador en la formación de técnicos laborales y expertos en las artes y oficios.

Un avance importante en la consolidación del SNFT fue la aprobación del Decreto 2020 de 2006, por el cual se organiza el Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo. Allí se creó la Comisión de la Calidad de la Formación (CCAFT) e incluyó la participación de otros organismos en la promoción y cumplimiento de las condiciones y los mecanismos requeridos para desarrollar la certificación de los programas y entidades de formación para el trabajo. Por consiguiente, se debe avanzar sistemáticamente en la implementación del decreto y, en particular en la introducción efectiva de mayores competencias dentro del SNFT acorde con las metas establecidas en el Conpes Social 81.

En lo que corresponde al MEN, en su calidad de Unidad Sectorial de Normalización de la Calidad de Formación para el Trabajo, a través de la Comisión de Calidad, adoptará las normas, guías y especificaciones de calidad en las 9 áreas de desempeño, que se basan en el tipo de trabajo ejecutado acorde con la Clasificación Nacional de Ocupaciones, y que deberán ser objeto de verificación por parte de los organismos certificadores para la obtención de la certificación de calidad por parte de las instituciones y programas. Los referidos organismos, no oferentes del servicio educativo, serán reconocidos por la Superintendencia de Industria y Comercio. Por su parte, el MPS tendrá dentro de sus metas la formulación y el diseño de un proyecto piloto de acompañamiento en el proceso de certificación y acreditación al que se vincularán más de 450 entidades pertenecientes al mercado de formación para el trabajo, para lo cual incluirá su estructura, el Programa de Incentivos y su Operativización.

Otra de las metas importantes será la certificación de 500 instituciones para lo cual se adelantarán procesos de promoción del sistema, capacitación y evaluación de condiciones de calidad. Adicionalmente se montará un sistema de información y comunicación pública del SNFT.

Otra de las metas importantes será la vinculación de 450 entidades a un programa piloto de acompañamiento en el proceso de certificación y acreditación de formación para el trabajo, para lo cual se diseñará un programa de incentivos.

En materia de pertinencia existen alcances en la creación de normas y titulaciones de competencias laborales por parte del Sena que desde el año 2003 han comenzado a integrarse paulatinamente en todo el país a la oferta de formación, las cuales han sido elaboradas y sustentadas en trabajo conjunto con las mesas sectoriales a nivel nacional. Sin embargo, durante el presente cuatrienio el MPS y el MEN harán la evaluación a la estructura y operatividad de este mecanismo de tal manera que se determine su efectividad y sea potenciado como estrategia de mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño los trabajadores.

En el mismo sentido, el MPS y el MEN deberán definir las estrategias y mecanismos de coordinación y articulación de los temas e información que proveen los observatorios laborales y el Sistema de Información para el Empleo como insumos que soporten el funcionamiento de un sistema de pertinencia que de cuenta de las tendencias de las necesidades del sector productivo, la orientación de los perfiles de formación que ofrecerá el SNFT y su impacto sobre el mercado laboral. Se debe entonces fortalecer e implementar nuevos y modernos sistemas de redes, a través de la integración y coordinación del Servicio de Empleo Público del Sena, Cajas de Compensación, los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo y servicios privados de búsqueda

de empleo, todo esto en el marco de la estrategia de consolidación del SNFT. Este sistema de información permitirá una intermediación laboral eficiente y oportuna que reduzca el tiempo de búsqueda de trabajo.

Dentro de las metas de cumplimiento de la agenda de implementación del SNFT durante este cuatrienio, el MPS en conjunto con el MEN y el Sena están gestionando el diseño de la regulación y el plan de articulación de la cadena de formación y sistema de equivalencias entre la educación formal y la formación para el trabajo, basado en el enfoque de formación por competencias. Esta tarea exige adecuar la reglamentación existente y desarrollar nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación. La política para este cuatrienio promoverá la articulación de este tipo de educación con la media y la técnica profesional, la asistencia técnica a las secretarias de educación para implementación y reforma de programas con base en competencias laborales, y la cualificación del recurso humano de las instituciones. Para adelantar este proceso será necesaria la acción conjunta y decidida del MPS y del MEN con la participación del Sena y el apoyo decidido de los Gobiernos nacional y territorial, de las instituciones educativas, el sector productivo y la clase política.

En cuanto a la ejecución de los Programas de Formación, el Sena hará parte del conjunto de actores y entidades que conforman la oferta de capacitación para el trabajo siguiendo el esquema de incentivos y mecanismos que establezca el Gobierno de tal manera que garantice tanto el crecimiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de sus servicios, como el logro de los objetivos que contribuyan al fortalecimiento del SNFT.

CUADRO 4.11

Metas 2010: Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

Meta	Situación Actual	Situación 2010
Aumentar el cubrimiento en la nueva estructura del SNFT de los capacitados	15%	25%

Fuente: Cálculos DNP - SES con base en ECV (2003).

4.2.5 Instituciones para el desarrollo productivo

Una visión general

Las instituciones, definidas en su forma más general, son las restricciones concebidas que dan forma a la interacción humana (North 1990). Unas instituciones que protegen los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos incentivan a que los individuos emprendan actividades productivas. Unas instituciones que no lo hacen incentivan las actividades predadoras y la búsqueda de rentas.

Las instituciones son mucho más importantes, al momento de influir en el desempeño económico de largo plazo, que la cultura o la geografía. Por lo tanto, unas buenas instituciones son una condición necesaria para sostener el crecimiento en el largo plazo. ¿Pero qué define a unas buenas instituciones? Rodrik (2004) ofrece la siguiente taxonomía con respecto a las funciones que deben cumplir unas buenas instituciones:

• Instituciones creadoras de mercados. El punto de partida es que los mercados no surgen espontáneamente. Su existencia presupone la existencia de derechos de propiedad y de, al menos, algún mecanismo que garantice el cumplimiento de los contratos. Aunque en un principio estas instituciones pueden tener un carácter informal (confianza, interacción repetida), a medida que los mercados crecen y se profundizan se requiere de instituciones de carácter más formal (sistemas jurídicos, tribunales de arbitramento).

• Instituciones reguladoras del mercado. Aunque se protejan los derechos de propiedad y se garantice el cumplimento de los contratos, aún pueden presentarse fallas de mercado. Estas pueden surgir como consecuencia de un gran poder de mercado por parte de alguien, las asimetrías de información o la presencia de externalidades.

• Instituciones estabilizadoras del mercado. Ante la inestabilidad del ciclo económico, aparece la necesidad de instituciones fiscales y monetarias que lo suavicen y que controlen el delicado balance entre desempleo e inflación. Se requiere de instituciones para la regulación preventiva y la supervisión, particularmente en el sector financiero, el cual, como lo muestra la experiencia colombiana, puede llegar a ser una fuente de inestabilidad.

• Instituciones legitimadoras del mercado. Los resultados del mercado, aún si son eficientes, no son necesariamente justos. Los perdedores del mercado pueden ser entonces una fuente de inestabilidad política, a no ser que la sociedad cuente con instituciones que otorguen la suficiente participación política y la suficiente compensación económica. La democracia y la existencia de una red amplia y eficiente de seguridad social son elementos que legitimizan y llenan los huecos que deja el mercado.

La literatura sobre instituciones, desafortunadamente, trabaja con un alto nivel de generalidad y no da mucha orientación con respecto a la formulación de políticas. Esta otorga información con respecto a las funciones que deben cumplir unas buenas instituciones, pero no con respecto a la forma que deben tener.

Pero precisamente la lección de la historia es que las instituciones pueden adquirir múltiples formas y, sin embargo, pueden cumplir con las mismas funciones. El contexto y el pasado de una Nación determinan distintas trayectorias institucionales. La complementariedad entre las instituciones formales e informales juega un papel fundamental en este proceso. Las dificultades subyacen en que la transformación de las instituciones formales implica altos costos fijos, aunque bajos costos marginales, mientras que la transformación de las instituciones informales implica bajos costos fijos pero altos costos marginales.

El carácter interdependiente de las instituciones da lugar a una sugerencia con respecto a lo que no se debe hacer con respecto a la formulación de políticas: estas no deben desbordar la institucionalidad. Las políticas asumen formas distintas –desde el liberalismo de Hong Kong hasta el intervencionismo surcoreano– con el fin de satisfacer las restricciones institucionales existentes, las cuales, a su vez, van siendo transformadas por el desempeño económico.

Situación en Colombia. Los indicadores de desarrollo institucional como los del Foro Económico Mundial, los de la Heritage Foundation sobre libertades económicas o los del Banco Mundial (Kaufmann) –basados en encuestas de percepción con empresarios– presentan, en general, una situación institucional desfavorable en el contexto internacional. Sin embargo, este tipo de indicadores están basados más en consideraciones de corto plazo que tienden a captar la crisis de Colombia de años anteriores (1996-2001). En todo caso, siempre se reconoce la gran estabilidad institucional de Colombia como un activo de gran valor.

Lo que estos indicadores no captan es el hecho de que las instituciones se sobrepusieron a la crisis, y que se han fortalecido, sin que se pueda negar que subsistan muchos problemas. Entre los aspectos positivos se destaca que se ha planteado la necesidad de introducir algunos cambios relacionados con las condiciones de remuneraciones de los comisionados, la transparencia y la consulta pública de algunas decisiones y la introducción de mayores elementos de control político.

En el último cuatrienio el país logró ubicarse por encima de la mitad de los países en materia de efectividad del Gobierno, regulación y control de la corrupción. Esto es un indicador con respecto a las mejoras del Estado en lo que respecta a la transparencia, la rendición de cuentas y la ejecución de políticas por parte del Gobierno. No obstante, importantes desafíos permanecen en estas áreas, particularmente a nivel regional. En las zonas más deprimidas, la corrupción y el clientelismo hacen que las políticas públicas no sean ni eficientes ni efectivas, por lo cual se hace más difícil escapar de las trampas de pobreza.

Con respecto a las instituciones fiscales y monetarias, el país cuenta con un banco central independientede amplia trayectoria y reconocimiento y con un problema fiscal parcialmente resuelto. Además, la adopción de medidas para afrontar las contingencias que deterioran el balance fiscal todavía está en la agenda de Gobierno. Igualmente, la estabilidad macro-económica hace parte de las estrategias orientadas al crecimiento descritas en el capítulo II.

Otro reto del Gobierno es la consolidación de la democracia, el cual va más allá del logro de la paz. Su sostenibilidad depende de que el Estado sea capaz de satisfacer las demandas sociales y económicas de los más pobres. La focalización del gasto público, la reducción del desempleo y la ampliación y mejor focalización del sistema de seguridad social son estrategias que se enmarcan dentro de este objetivo.

Por último, es importante resaltar que el marco normativo de Colombia, pese a todos los problemas que presenta, es aceptable para la inversión privada gracias a que el país ha contado con una gran estabilidad política, que históricamente es caracterizada por tener una de las tradiciones electorales más largas del mundo, el menor número de años bajo dictaduras militares en América Latina en el siglo XX y el menor número de constituciones desde 1880 en la región. Adicionalmente, Colombia puede preciarse de tener una Constitución en la cual se defienden los derechos de propiedad, y sociales básicos de los individuos. Además, la Carta Constitucional autoriza expresamente la participación privada en la provisión de servicios públicos domiciliarios y se ha consolidado un marco jurídico para la inversión.

En consecuencia, teniendo muchas áreas para mejorar, puede afirmarse que el marco normativo y regulatorio es en general aceptable, siendo el régimen tributario el que demanda intervenciones con mayor urgencia.

Elementos a tener en cuenta en las estrategias. A continuación se relacionan, dentro del campo institucional, algunos elementos que es importante tener en cuenta por parte del Estado para tener una trayectoria alta de crecimiento y de desarrollo en el largo plazo.

1. El mejoramiento de las condiciones de seguridad física es y debe seguir siendo una prioridad en la estrategia de crecimiento, no sólo por sus implicaciones sobre la actividad productiva actual, sino por el potencial de negocios y recursos que deja de percibir el país por cuenta de la actividad criminal.

2. La inserción del país en el comercio internacional genera presiones, tanto para el Estado como para los privados, de desarrollar y mejorar su marco institucional. La firma del TLC con Estados Unidos es un paso adelante en esta dirección. Sin embargo, el éxito del país en un mundo globalizado dependerá de que este pueda superar estos retos institucionales, para lo cual se requiere una mayor participación política y un amplio consenso social.

3. A nivel de la rama ejecutiva, la tributación es una herramienta que se apropia de parte de los retornos que obtienen los empresarios e individuos con el fin de proveer bienes públicos. Las reglas de juego con respecto a la tributación deben ser predecibles.

4. El desarrollo de instituciones laborales y financieras más eficientes con toda seguridad contribuirá a corregir las fallas en los mercados donde la asimetría de la información es más aguda. La formalización del mercado laboral debe permitir la suficiente adaptabilidad para que la contratación pueda tomar formas que además de disminuir el desempleo, garanticen la sostenibilidad de la seguridad social. En este sentido es importante fortalecer el sistema de información laboral tanto por el lado de las variables de oferta, como de demanda.

5. Las asimetrías de información en el mercado de trabajo son más agudas al inicio del ciclo laboral, pues las firmas tienen más dificultades para identificar las habilidades de quien nunca ha trabajado. Para superar la resistencia de las firmas a la contratación de empleados sin experiencia, se debería considerar la profundización de mecanismos ya existentes para las firmas que contratan a alguien por primera vez.

6. Los entes encargados del control y regulación de actividades como las telecomunicaciones, los hidrocarburos y la salud tienen una reglamentación heterogénea y dispersa. Para solucionar este problema, el objetivo es eliminar la participación de grupos de interés particulares dentro de los estamentos encargados de la formulación de las políticas, lo que ya se ha logrado en los temas relacionados con infrestructura.

7. La consolidación de un estado democrático y transparente hace parte de una estrategia integral de desarrollo. Dentro de este contexto, la rendición de cuentas, la gestión por resultados y la separación entre la ejecución y la evaluación de las políticas deben ser principios rectores.

En síntesis, la consolidación institucional resume las estrategias orientadas al desarrollo: crecimiento sin pobreza, reducción de la desigualdad, seguridad y fortalecimiento de la democracia, transparencia y efectividad del Estado. Más importante aún, esta agenda no parte desde cero: parte de las fortalezas institucionales del país y de la identificación de las debilidades que hoy posee.

Las modificaciones institucionales para el desarrollo productivo

El papel del Estado es definitivo en la competitividad de las empresas y en sus decisiones de inversión, al ser el encargado de establecer las reglas de juego (normas) que rigen el entorno en el cual se desenvuelve la actividad productiva. A partir de la construcción de la Agenda Interna se dio un proceso de reflexión conjunto en el que participaron diversas instancias públicas y privadas del orden nacional y regional, con el fin de determinar las acciones que se debían desarrollar en busca de la competitividad del país. En este contexto, el Gobierno Nacional identificó los principales cuellos de botella en la institucionalidad del Estado que tienen impacto directo sobre la actividad productiva en Colombia.

Las acciones expuestas a continuación se refieren a los ajustes que el Estado debe emprender para fortalecer su gestión y fomentar la competitividad del aparato productivo.

Gerencia pública. En primera instancia y siguiendo los lineamientos del Programa de Renovación de la Administración Pública, se continuará con el fortalecimiento institucional de las entidades que formulan y ejecutan políticas a nivel nacional, departamental y municipal. En particular, para el tema de competitividad se trabajará en el desarrollo y fortalecimiento de las habilidades, competencias y conocimientos de funcionarios públicos y en el mejoramiento de los sistemas de información con los que cuentan las entidades públicas para el desarrollo de sus procesos organizacionales y para la toma de decisiones. De acuerdo con los compromisos adquiridos en convenios internacionales y Tratados de Libre Comercio, se fortalecerán y adaptarán instituciones como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Superintendencia de Industria y Comercio; el Departamento de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN); el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima); el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y Proexport, entre otras.

Así mismo, para orientar hacia el logro de resultados la gestión pública asociada con la competitividad del país, se incorporarán dentro del esquema de seguimiento a los resultados de gestión del Gobierno, metas, objetivos, estrategias e indicadores de competitividad en cada uno de los sectores y factores que tienen incidencia determinante en la materia. Estos indicadores permitirán hacer seguimiento a la gestión realizada, a los resultados alcanzados bajo esa gestión y al impacto generado. El esquema de seguimiento estará soportado en su totalidad en los sistemas de información de las entidades públicas y en el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (Sigob) de forma tal que se facilite, por medio de la transparencia y la visibilidad, el control de los diferentes grupos de interés a la gestión del Gobierno Nacional.

Sistema Nacional de Competitividad. Con el propósito de corregir los cuellos de botella en la gerencia de los factores prioritarios en la competitividad en los ámbitos nacional y regional, el Gobierno Nacional, por medio del Conpes 3439 y el Decreto 2828 de 2006, creó el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, cuyo órgano principal es la Comisión Nacional de Competitividad. Esta tendrá entre sus funciones:

1. Realizar la coordinación interinstitucional en la formulación y ejecución de políticas. Esto implica definir con claridad el papel y grado de incidencia de cada una de las entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal, y garantizar su participación en este proceso. Es determinante que, bajo su coordinación, la Comisión Nacional

de Competitividad permita la participación de varias carteras o sectores del Gobierno en la formulación de las políticas sectoriales que tengan algún impacto en la competitividad de país.

2. Facilitar la comunicación entre el sector público y el privado para definir metas conjuntas y asegurar continuidad en las estrategias, roles y responsabilidades convenidas.

3. Proponer políticas, planes, programas, proyectos y acciones para fomentar el desarrollo competitivo del país y sus regiones. En particular, la Comisión Nacional de Competitividad deberá recomendar al Conpes una nueva Política Nacional de Productividad y Competitividad. Para ello, deberá tener en cuenta los principios de política: focalización, evaluación y rendición de cuentas, participación del sector privado, regionalización, corresponsabilidad y promoción de la responsabilidad social empresarial.

4. Hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por el sector público y privado en el contexto del Sistema Nacional de Competitividad.

5. Propender por el desarrollo de una cultura de competitividad y productividad como factor determinante de la gestión privada y pública, de la producción nacional y de la orientación de las empresas hacia los mercados interno y externo.

6. Mantener contacto permanente con las distintas regiones para la identificación de sus principales necesidades y de sus ventajas competitivas.

Comisiones Regionales de Competitividad. La competitividad de una región está determinada por su productividad y por aspectos como la calidad y las habilidades de la fuerza laboral; la extensión, profundidad y orientación de sus redes sociales e institucionales; la presencia de una clase innovadora y creadora; y la escala y calidad de la infraestructura pública. Entonces, los esfuerzos más importantes para elevar la competitividad regional deben enfocarse en las empresas y en la consolidación de redes articuladas, entre sectores y con el entorno territorial, dentro de las cuales los esfuerzos de cada empresa se vean apoyados por toda una serie de servicios e instituciones regionales y nacionales.

En relación con lo anterior, y para darle continuidad y consolidar el proceso regional de la Agenda Interna, el Gobierno Nacional apoyará la conformación de Comisiones Regionales de Competitividad, las cuales articularán la institucionalidad regional existente, y harán parte integral del Sistema Nacional. Estas comisiones se construirán con regiones que tengan las siguientes características: (1) patrones comunes de producción, transformación y comercialización; (2) dotaciones compartidas en los factores productivos; (3) elevadas interdependencias; y (4) alto compromiso en la realización de proyectos de interés común para construir ventajas competitivas. Se trabajará con estrategias apropiadas para cada nivel de desarrollo, procurando reducir los desniveles regionales, y se promoverá la conformación de alianzas intermunicipales e interdepartamentales de escala regional y subregional. En este sentido, se buscará fomentar relaciones enriquecedoras de complementariedad entre regiones aledañas de alta y baja competitividad, de forma que las regiones más competitivas jalonen el desarrollo de las otras.

Por medio de las Comisiones Regionales de Competitividad se fomentará y facilitará el replanteamiento de las relaciones entre lo local y lo nacional, para asignar un papel protagónico a los territorios como gestores de su desarrollo, abiertos al intercambio y la interdependencia. En ese sentido, se promoverá en los entes territoriales el desarrollo de dinámicas productivas que potencien las capacidades de desarrollo endógeno y generen entornos innovadores y competitivos. Para ello, se apoyará el proceso de formación de redes de actores regionales, como CARCE, Cámaras de Comercio, Agendas Regionales de CyT, Fomipyme, Comités Intergremiales, Universidades, Centros de Investigación, ONG, etc., alrededor de la figura de Comisiones Regionales. También se transferirán, de lo nacional a lo local, competencias para el desarrollo económico y se dará un paso hacia un régimen de transferencias con crecimiento real y constante, lo que facilitará los procesos de planeación regional, asegurará coberturas plenas en educación, salud y saneamiento básico, y fortalecerá el seguimiento, el control a la gestión y la asignación eficiente y eficaz del gasto público de los departamentos y municipios.

Igualmente, el Gobierno Nacional, por medio de la Comisión Nacional de Competitividad, apoyará la gestión de las Comisiones Regionales de Competitividad y trabajará con las regiones en los siguientes objetivos: (1) proveer metodologías y lenguajes comunes sobre los temas de productividad y competitividad; (2) potenciar la capacidad de los territorios para crear un eficiente ambiente institucional para la formulación, ejecución y seguimiento a planes, programas, proyectos y demás iniciativas que permita el mejoramiento de factores determinantes para su competitividad, como lo son la infraestructura (transporte, telecomunicaciones y energía), la educación y formación para el trabajo y el equipamiento productivo, entre otros; (3) fortalecer la descentralización y el desarrollo local; y (4) trabajar en la definición de un ordenamiento productivo regional. De otro lado, las Comisiones Regionales de Competitividad tendrán como funciones principales la coordinación de los ejercicios de planeación estratégica regional para la competitividad, la articulación y el seguimiento a la implementación de proyectos y la rendición de cuentas sobre su gestión y resultados a la Comisión Nacional.

Por último, con el apoyo de la institucionalidad establecida, las regiones deberán: (1) definir el ordenamiento productivo regional (competencias, responsabilidades y roles del sector público nacional, regional y municipal, el sector privado, la academia y demás grupos de interés); (2) facilitar la organización territorial y la localización e interrelación espacial de los eslabones productivos y el uso adecuado y sostenible del suelo; (3) fomentar la conformación de relaciones regionales que pueden trascender los límites político-administrativos de las entidades territoriales; y (4) ajustar los planes departamentales y municipales de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial a las necesidades y acciones identificadas como prioritarias en las propuestas de Agenda Interna regionales. Todo lo anterior, con miras a aumentar la productividad de las regiones y a mejorar las condiciones que ellas ofrecen para la inversión y el desempeño de sus empresas.

Generar condiciones necesarias para fomentar la competitividad, en el marco del proceso de internacionalización de la economía colombiana. Para aprovechar las oportunidades derivadas del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y cumplir con las obligaciones adquiridas en él, se realizarán en un plazo menor a dos años los ajustes institucionales expuestos a lo largo de esta sección: Productividad y competitividad (la AI). En línea con lo anterior, se fortalecerán las entidades del Estado que serán claves en la implementación del tratado, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de Protección Social; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y las entidades de regulación y control (Superintendencias), entre otras. Se implementará un nuevo esquema en la institucionalidad técnica en materia de medidas sanitaria y fitosanitaria, estándares y cultura de la calidad y propiedad intelectual. También se trabajará en la capacitación y la modernización de entidades públicas para el correcto uso de algunas herramientas incluidas en el tratado, como son la defensa comercial, el mecanismo de solución de controversias del tratado entre el inversionista y el Estado, entre otros.

Por último, y en línea con las estrategias que se exponen a lo largo de este Plan de Desarrollo, se trabajará en el diseño e implementación de ajustes institucionales que progresivamente se reflejen en: reducción de los costos de transacción, rapidez y efectividad en la resolución de conflictos contractuales, disminución de las asimetrías de información y mayor estabilidad normativa y regulatoria.

4.2.6 Programas sectoriales de alto impacto: apuestas productivas

La mayoría de economías exitosas en cuanto a su capacidad de inserción competitiva en los mercados globalizados ha implementado algún grado de política productiva de tipo estratégico o selectivo. Este tipo de políticas complementa las necesarias acciones orientadas a mejorar las

condiciones macroeconómicas y del medio ambiente de los negocios, así como las acciones transversales que impactan sin distinción sobre el conjunto del aparato productivo, con actuaciones específicas sobre unas pocas áreas claves y estratégicamente identificadas para conducir de manera secuencial al aparato productivo nacional por una senda de transformación productiva.

La selectividad de la política de desarrollo productivo implica que en el marco de unas estrategias generales, se conciban expresiones específicas de política de acuerdo a una combinación particular de al menos cuatro factores o dimensiones: el sector productivo propiamente dicho (un cluster, un encadenamiento productivo particular, un sector productor de un determinado bien), la actividad sobre la cual se focaliza la política (vr.gr. emprendimiento, incubación, innovación, asociatividad, etc.), el territorio que alberga el respectivo proceso y el nivel de intervención de la política pública (el instrumento de la política pública).

Los sectores o encadenamientos productivos de mayor contenido de conocimiento y desarrollo tecnológico, a menudo denominadas actividades innovadoras, son las de mayor crecimiento en el comercio mundial y deberían ser el sujeto prioritario de la política selectiva de desarrollo productivo.

No obstante, tal como lo demostró el ejercicio de Agenda Interna, actividades de mediano e incluso bajo contenido de desarrollo tecnológico, también pueden ser consideradas como prioritarias porque reportan un elevado potencial de generación de empleo e ingreso, una amplia cobertura espacial en el territorio nacional, un evidente potencial de inserción competitiva en mercados globalizados y crean una demanda derivada con fuertes efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

Algunos de estos sectores consolidados en la plataforma productiva vigente, no siendo en la actualidad de alto contenido tecnológico y/o de conocimiento, tendrán prioridad en la política de desarrollo productivo para aprovechar al máximo su potencial actual mejorando sus condiciones competitivas a corto plazo, de manera de servir de soporte a la estrategia de innovación, emprendimiento y de desarrollo productivo regional esbozada en el Plan de Desarrollo.

Ambas tipologías sectoriales serán objeto de las apuestas productivas en el marco de la estrategia de desarrollo productivo. Las apuestas de mayor contenido tecnológico y de conocimiento priorizadas en Agenda Interna disponen ya de un cuerpo estructurado de políticas específicas, registran algún grado de desarrollo en el país y poseen la particularidad de que su propio fortalecimiento contribuye al desarrollo de otros sectores promisorios, tanto industriales como primarios, aun cuando estos últimos no estén en la frontera del comercio mundial.

Como punto de partida a esta estrategia, el Gobierno Nacional identifica los siguientes sectores o encadenamientos productivos como prioritarios, sobre los cuales se estructurarán programas sectoriales de alto impacto: algunas producciones específicas de la agroindustria, Turismo, Artesanías, Tecnologías de la información y comunicaciones y desarrollo de software, transporte y logística, servicios profesionales (salud en primera instancia) y, dentro del sector manufacturero tradicional, se propone en principio desarrollar programas de alto impacto en cadenas de mediano contenido tecnológico y de conocimiento, con potencial de expansión en el comercio mundial.

Agroindustria. En el proceso de Agenda Interna todos los departamentos y regiones partícipes le apostaron a la agroindustria (el 61% de las apuestas priorizadas son agroindustriales). Para responder a los sectores agroindustriales priorizados en la Agenda Interna, el Ministerio de Agricultura[149], en la Apuesta Exportadora Agropecuaria tiene previsto un conjunto de estrategias para fortalecer el potencial exportador de encadenamientos productivos cuyo eslabón primario sean: cultivos de tardío rendimiento, frutas y hortalizas, forestales, tabaco, algodón, papa amarilla, cárnicos bovinos y lácteos, acuicultura, cafés especiales, caña de azúcar, flores, plátano y banano, y/o biocombustibles. Dentro de estas estrategias, se destaca el Incentivo a la Capacitación Rural por medio del cual se apoyarán: proyectos de pequeños y medianos productores para fortalecer procesos de transformación primaria y comercialización, inversión en maquinaria, ampliación o integración de plantas extractoras de palma de aceite, dotación de infraestructura poscosecha y transporte en frío con atmósfera controlada para frutas y hortalizas e inversión en redes de frío y transporte de productos procesados para leche y carne, especialmente. También, en el Programa Agro Ingreso Seguro se tiene previsto un componente de apoyos para la competitividad de carácter sectorial y de fondos concursales con el mismo objeto. De forma complementaria, la aplicación de la Política Sanitaria, la Política Nacional de Calidad y los programas de Agrocadenas, Cadenas Productivas y Distritos de Riego; serán determinantes para facilitar la inserción de estos productos a los mercados internacionales.

Turismo. Conscientes de las atractivas potencialidades del sector, todos los departamentos y regiones partícipes en la Agenda Interna priorizaron el turismo en sus apuestas. Con base en estas propuestas regionales y en los aportes que el sector en sí plasmó en su propuesta estratégica de Agenda Interna, el Gobierno Nacional ha definido una política de turismo para el período 2006-2010. Esta política dará un mayor énfasis al mejoramiento del producto y a la promoción nacional e internacional, en este último caso para la captación de más turistas con mayor capacidad de gasto. Así, esta política estará encaminada a consolidar los procesos regionales de turismo para disponer de una oferta de productos altamente competitivos para los mercados nacionales e internacionales. Lo anterior permitirá afianzar la industria turística como motor de desarrollo de las regiones, y fuente generadora de empleo y de divisas.

Se implementarán siete estrategias que se desarrollarán en el Plan Sectorial de Turismo 2007-2010, estas son: el mejoramiento y consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los destinos y productos turísticos; propender por el mejoramiento de la infraestructura turística; el fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización; la creación de un sistema de información turística; la búsqueda de una mejor y mayor conexión de nuestros destinos turísticos por vía aérea; la implementación de estímulos a la demanda y a la oferta turística, incluyendo la hotelería de alto nivel, y; la educación para cimentar una cultura turística. Los proyectos se priorizarán y viabilizarán coordinando la ejecución de la política del sector entre los niveles nacional y regional.

Para el mejoramiento y consolidación de la competitividad de los destinos turísticos el Gobierno promoverá la declaración de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, incluyendo entre otras, la Isla de Barú en el Distrito de Cartagena, algunas zonas del Golfo de Morrosquillo en los departamentos de Sucre y Córdoba, el frente de Playa de San Andrés Isla y las zonas que se determinen en el departamento de La Guajira. Además con el fin de desarrollar la costa Pacífica se elaborará un estudio para establecer un Plan Maestro. Por otro lado, se creará el Sistema de Información Turística, SITUR, para lo cual el Dane incluirá al sector turismo en las encuestas anual y trimestral de servicios, tomando entre las fuentes de información el Registro Nacional de Turismo, el registro hotelero de huéspedes y el Sistema de Indicadores de Competitividad Turística, debiéndose producir la información de las cuentas satélites de turismo. Se solicitará al Banco de la República desagregar la información sobre ingresos y egresos por turismo.

Para mejorar la conexión de nuestros destinos turísticos, se implementará efectivamente la política de cielos abiertos en los destinos de Cartagena, Santa Marta, San Andrés y Armenia, y se promoverá la inclusión de Barranquilla en esta política. Asimismo, la negociación de los acuerdos bilaterales aeronáuticos buscará fortalecer la demanda turística. En lo referente al fomento de una cultura turística, se buscará incluir una asignatura de turismo en los estándares curriculares de educación básica primaria y secundaria.

Con el objeto de darle una mayor consistencia al desarrollo del turismo, el Gobierno Nacional formulará y ejecutará un programa de control de erosión de playas, impulsará la construcción de una red de paradores turísticos en vías nacionales y la constitución de una red de puntos de información, impulsará la construcción de muelles y embarcaderos que apoyen la actividad turística fluvial y propiciará la construcción de cen-

[149] La Apuesta Exportadora Agropecuaria se detalla en el numeral XX "Consolidar el Crecimiento del Sector Agropecuario".

tros de convenciones en las ciudades cuya vocación de destino de eventos y convenciones se haya determinado por el Gobierno Nacional.

Artesanías. El sector de artesanías, además de tener importancia en el desarrollo cultural del país, es relevante en términos de generación de empleo e ingresos para segmentos especiales de la población. En la dimensión regional de Agenda Interna, ocho departamentos le apostaron a las artesanías: Bolívar, Boyacá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Nariño, Quindío y Sucre. Lo anterior, amerita la existencia de una política especialmente dirigida hacia este sector. En efecto, estimaciones realizadas por Artesanías de Colombia revelan que en el país aproximadamente 350 mil personas se dedican a la producción de artesanías y cerca de un millón dependen de dicha actividad. Aparte de esta importante participación en términos de generación de empleo –que corresponde a 15% del empleo total manufacturero–, el sector artesanal constituye un espacio significativo para la construcción de cohesión social y en muchas zonas indígenas esta actividad es el único medio para generar valor con destino al intercambio.

Para el cuatrienio 2006-2010, se tienen previstas acciones orientadas a consolidar la actividad artesanal como fuente generadora de mejores empleos y mayores ingresos; consolidar la oferta artesanal exportable con productos diferenciados en calidad, diseño y precio; e incrementar su participación en la economía nacional.

A través de la labor de gestión y promoción desarrollada por Artesanías de Colombia y el uso de los instrumentos de desarrollo empresarial existentes, la política pública de apoyo al sector artesanal se dirigirá a: (1) facilitar la comercialización de las artesanías en los niveles nacional e internacional, acompañando a los productores y comercializadores para incrementar sus niveles de competitividad y su participación en el mercado; (2) garantizar el intercambio de experiencias, conocimientos y técnicas que faciliten el desarrollo artesanal de manera conjunta con entidades nacionales e internacionales; (3) ampliar las fuentes de conocimiento y de generación y adecuación de nuevas tecnologías; e (4) institucionalizar las políticas de desarrollo para el sector artesanal en los departamentos y municipios.

Energía Eléctrica. Con base en las acciones incluidas en las propuestas regionales y sectoriales de Agenda Interna y teniendo en cuenta que la electricidad es un bien intermedio y primordial para todo el aparato productivo, durante el período 2006-2010 el Gobierno Nacional continuará incentivando la vinculación de inversionistas estratégicos responsables de aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica. Para estos efectos, se continuará consolidando el marco normativo e institucional, con el fin de focalizar la acción del Estado en el desarrollo de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control y brindar mayor estabilidad a los agentes del sector de energía eléctrica. Las acciones previstas en este sentido, se desarrollan en el numeral de "Capital Físico".

Minería. En el proceso de construcción de la Agenda Interna, la actividad minera y carbonífera fue priorizada en las zonas de frontera y en departamentos como Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cundinamarca, Huila y Santander. En un estudio realizado recientemente por Fedesarrollo[150] se identificaron ocho productos mineros con potencial competitivo en las corrientes mundiales del comercio. Los productos calificados como competitivos según el indicador de ventaja comparativa revelada (IVCR)[151] son: carbón, coque, ferroníquel, esmeraldas, cemento, creta, derivados de la arcilla y platino.

En línea con lo anterior y con miras a desarrollar el potencial minero del país, se requiere la consolidación de una política que permita, de una parte, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros, y de otra, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales. Las acciones de política minera son desarrolladas con mayor detalle en el numeral de "Capital Físico".

Energías alternativas. En el proceso de construcción de las Agenda Internas regionales Bolívar, Caldas, Casanare, Cundinamarca-Bogotá, Magdalena, Meta, Orinoquia-mazonas, Santander, Tolima y Valle del Cauca, le apostaron a la producción de energías alternativas. El Gobierno Nacional promoverá la producción de energéticos basados en fuentes de energía alternativa que permitan mitigar los efectos ambientales del consumo de combustibles fósiles. Para estos efectos, invitará a participar en el mercado nacional a instituciones e inversionistas estratégicos reconocidos que estén desarrollando estas tecnologías.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional promoverá la competencia entre los diferentes biocombustibles, con criterios de sostenibilidad financiera y ambiental, y abastecimiento energético. Así mismo, adoptará las medidas necesarias para aumentar el mercado de biocombustibles. Estas acciones se indican con mayor detalle en el numeral de "Capital Físico".

De otro lado, el Gobierno Nacional promoverá, para las zonas no interconectadas, el diseño y la ejecución de proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la implementación de tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa. De la misma manera, impulsará para dichas zonas el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica basados en energías alternativas que permitan incentivar el desarrollo económico de las regiones. Estas estrategias se explican con mayor detalle en el numeral de "Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas".

Tecnologías de la información y comunicaciones y desarrollo de *software*. El desarrollo de las TIC tiene efectos multiplicadores en el crecimiento económico y en la competitividad de todo el aparato productivo, pues su uso facilita el manejo de la información y disminuye los costos de transacción. Reconociendo la importancia de este sector en el desarrollo económico del país y de acuerdo con las más de 4.500 acciones propuestas en la Agenda Interna, se han diseñando un conjunto de estrategias encaminadas a fortalecer el desarrollo y uso de las TIC en el país. Para la creación de ventajas comparativas en la industria de TIC, el Gobierno Nacional diseñará mecanismos para el fortalecimiento de la relación Universidad-Empresa y el desarrollo de productos innovadores, en el marco de las políticas planteadas por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Adicionalmente, mediante el programa Colombi@ puerto de la información, se buscará que el país sea líder en América Latina en la provisión de los servicios de información, desarrollo de software especializado, centros de contacto, productos audiovisuales, análisis de imágenes diagnósticas remotas, centros de ayuda especializada, entre otros. Así mismo, el Gobierno Nacional fomentará la acreditación en el país de los estándares correspondientes en la industria de TIC, con reconocimiento internacional.

Igualmente, de acuerdo con lo expuesto en el numeral de "Capital Físico", el Gobierno Nacional promoverá una mayor competencia en el sector de telecomunicaciones, a través de la adaptación del marco normativo e institucional reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización. De otro lado, se promoverá la inclusión digital de las empresas, en especial mipymes, mediante el desarrollo de políticas orientadas a facilitar el acceso, la apropiación y el uso de estas tecnologías y el desarrollo de una industria nacional exportadora competitiva en segmentos específicos de TIC. Adicionalmente, el Gobierno Nacional definirá los mecanismos para la promoción del comercio electrónico a través de Internet, diseñará y pondrá en marcha incentivos para que las empresas implementen las TIC en los diferentes eslabones de la cadena de producción, fomentará la actualización en TIC del recurso humano vinculado a las empresas, y facilitará la implementación de las TIC en las zonas de infraestructura estratégicas para el comercio internacional. De forma complementaria, el Gobierno Nacional promoverá la apropiación efectiva de las TIC en la gestión pública con estándares mínimos

---

150 Fedesarrollo, "El sector minero-energético en las negociaciones comerciales regionales", Bogotá, 2004.

151 Según Fedesarrollo, "el IVCR se usa para determinar la competitividad relativa de un país a nivel de sectores o productos, y compara la participación del producto en las exportaciones del país respectivo con la participación de las exportaciones mundiales del producto en las exportaciones mundiales totales. El índice siempre tiene un valor mayor a cero. Si el índice es mayor que 1, el país tiene una ventaja comparativa en el producto analizado, y si es menor que 1, el país tiene una desventaja comparativa en el producto. (Fedesarrollo, 2004, pág. 33).

de calidad y de seguridad de la información, de acuerdo con lo establecido en el capítulo de "Gobierno Electrónico".

Logística y transporte. La globalización de las economías es una realidad latente que exige de los países un esfuerzo para optimizar los procesos productivos, concentrándose en las actividades que se pueden desarrollar de forma más eficiente. En este sentido, la infraestructura es fundamental para el desarrollo económico al ser motor de crecimiento de otros sectores, servir de base para el desarrollo de la actividad económica, reducir costos de transacción, incrementar la productividad y mejorar las condiciones para competir a nivel regional y global. Lo anterior se evidenció en el proceso construcción de la Agenda Interna, en el cual más del 20% de las acciones propuestas respondían a necesidades asociadas a la construcción y el mejoramiento de la infraestructura de transporte (terrestre, marítimo, fluvial y aéreo) y a la adecuación del marco regulatorio del sector. Adicionalmente, los departamentos de Amazonas, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca le apostaron al sector logística y transporte en sus propuestas de Agenda Interna. En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional durante el período 2006-2010 ha iniciado la definición de una política, enfocada hacia el aumento de la competitividad del país a través del mejoramiento del sistema de transporte y de la infraestructura física asociada, con la activa participación del sector privado. Las definiciones iniciales al respecto se encuentran en el numeral de "Capital Físico".

Servicios Profesionales. Los servicios profesionales incluyen asesorías en diseño, arquitectura, publicidad, ingeniería, tecnología, y servicios médicos, empresariales, contables y legales, entre otros. El comercio transfronterizo de servicios ha adquirido una participación creciente en el mercado mundial. El desarrollo del sector de servicios profesionales está sujeto a la capacidad de ofrecer costos más bajos, capital humano altamente calificado, altos estándares de calidad y eficiencia y un marco regulatorio consolidado, especialmente en el manejo de la propiedad intelectual. Colombia tiene grandes oportunidades en este sector, por ello durante el período 2006-2010 se implementarán políticas que apuntan a fortalecer aquellos factores determinantes en la consolidación del sector y se concertará una estrategia para su promoción.

Inicialmente, en el marco de la Agenda Interna, se han identificado importantes potencialidades para la exportación de servicios de salud. En este sentido, el Gobierno Nacional promoverá, por medio del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad, el mejoramiento en la gestión, la eficiencia y la competitividad de las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud. Se contemplarán algunos incentivos económicos, como las "zonas francas" dentro del sistema de salud y se establecerán mecanismos que permitan avanzar en el desarrollo y mejoramiento del talento humano en salud, a través de un sistema de certificación, recertificación y registro único nacional. Igualmente, se buscará avanzar en actualización tecnológica y en el desarrollo de la telemedicina, de acuerdo con una política de tecnología biomédica, y en la implementación de un sistema de información para el sector salud con miras a mejorar su eficiencia. Lo anterior se expone con mayor detalle en el numeral de "Capital Humano".

Manufacturas. Durante el proceso de Agenda Interna once departamentos y dos regiones le apostaron a uno u otro sector de la manufactura tradicional: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cundinamarca-Bogotá, Norte de Santander, Quindío, Región Orinoquiamazonia, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. También, se construyeron las propuestas de Agenda Interna de sectores manufactureros como: textil, algodón, fibra y confecciones; cuero, manufacturas y calzado y joyería. Con base en este ejercicio y reconociendo la importancia del sector manufacturero en la generación de ingreso y empleo y el espacio que el comercio internacional de manufacturas ofrece para su expansión, el Gobierno Nacional avanzará en la definición de políticas que promuevan el posicionamiento de la industria manufacturera colombiana en los mercados internacionales basadas en la diferenciación de productos, la creciente incorporación de valor agregado y el aprovechamiento de nichos estratégicos en el comercio mundial.

4.2.7 La Agenda Interna Regional

El Gobierno Nacional reconoce la necesidad de implementar acciones particulares en las regiones en reconocimiento de las diferencias y especificidades de sus condiciones de productividad y competitividad.

En el marco de la Agenda Interna y el Sistema Nacional de Competitividad se conformarán Comisiones Regionales de Competitividad, con participación pública y privada, quienes liderarán la formulación de estrategias de desarrollo productivo locales e implementarán estrategias de creación de capacidades institucionales, evaluación de la competitividad regional y de las estrategias desarrolladas para estimularla, metodologías para selección de nuevas apuestas productivas y la aplicación de políticas públicas para su desarrollo.

4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

4.3.1 Diagnóstico

Entre 1998 y 2005, la contribución del sector agropecuario al PIB total representó un 14%, en promedio, y el valor de las exportaciones agropecuarias fue, en promedio, el 25% del total exportado. Esta participación ha permitido que el sector mantenga una balanza comercial positiva y que sea uno de los principales generadores de empleo, con una participación promedio de 21% entre 2001 y 2005[152]. Las tasas de crecimiento anual promedio del PIB agropecuario, entre 1998 y 2005, han sido del 3%, con años muy sobresalientes como 2003 y 2004 con tasas de 4% y 5%, respectivamente.

A partir del año 2000, el sector agropecuario ha recuperado su crecimiento, después del período de crisis que lo afectó entre 1997 y 1999, cuando se presentaron contracciones en el PIB sectorial. Esta recuperación del sector agrícola se ha observado, principalmente, en el crecimiento de las áreas sembradas, la producción, las exportaciones y el empleo.

Entre 1998 y 2005, las áreas sembradas pasaron de 3,8 a 4,3 millones de hectáreas, lo que representó un crecimiento de 13%. Para el mismo período, el volumen de la producción pasó de 19,0 a 24,6 millones de toneladas con un crecimiento de 26% y el valor de la producción agrícola sin cultivos ilícitos creció de 26,2 a 31,3 billones de pesos de 2006, equivalentes a un incremento del 19%.

Por su parte, el valor de las exportaciones agrícolas aumentó de 3,7 a 4,1[153] miles de millones de dólares FOB entre 1998 y 2005, equivalentes a un crecimiento del 10%, con una participación del 30% en productos considerados de alto valor (*high value products*). Este comportamiento es consistente con la tendencia de los mercados internacionales, en donde estos productos vienen ganando un espacio importante. Por ejemplo, el valor de las importaciones de frutas en Estados Unidos y Europa ha crecido más de 90% entre el 2001 y 2006[154]. En cuanto al empleo agrícola directo, este pasó de 1.993.921 ocupados en 1998 a 2.241.216 en 2005, implicando un crecimiento del 12,4%[155].

El sector pecuario presentó un crecimiento en el valor de la producción de 12% entre 1998 y 2005. Este dinamismo se debió, en buena medida, a que las exportaciones del sector pecuario, excluyendo animales vivos, pasaron de 184 a 247 millones de dólares FOB en dicho período, registrando, de esta manera, un crecimiento de 34%. Este comportamiento también es consistente con las tendencias de los mercados internacionales en donde los productos como las carnes rojas, los crustáceos y los lácteos han ganado un espacio importante.

Este dinamismo de la actividad rural se ha traducido en una mejora en los indicadores de pobreza. Las cifras disponibles hasta el momento muestran que la pobreza rural ha disminuido en 7,2 puntos porcentuales, pasando de 75,4% en 1998 a 68,2% en 2005. Sin embargo, el nivel actual de pobreza del sector rural exige especial atención.

152 No se tuvo en cuenta el período 1998-2005, porque la metodología de cálculo cambia a partir de 2000.

153 Este valor incluye las partidas de la 06 a la 24, excepto la 16, y la 52.

154 Eurostat-USITC

155 Calculados utilizando la metodología propuesta por el MADR con base en las áreas sembradas reportadas por las Fuentes: ENA, EVA, DCP y Gremios de la Producción.

La recuperación del sector ha estado acompañada de la reconversión tecnológica de algunos cultivos, lo que se evidencia en una mejora de los rendimientos. A manera de ejemplo, los cultivos que en el período 1998-2005 presentaron incrementos significativos en sus rendimientos fueron maíz con 69%, papa con 44%, plátano con 32%, café con 29%, tabaco negro de exportación con 27%, azúcar (crudo) con 23% y palma de aceite con 15%.

Los últimos cuatro años han dejado muy buenos resultados para el sector agropecuario lícito. De acuerdo con los lineamientos planteados en el capítulo *"Manejo Social del Campo"* del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, *"Hacia un Estado Comunitario",* se han alcanzado importantes logros en la mayor parte de las metas concertadas en el SIGOB.

Con respecto a la estrategia "*Esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural",* entre 2002 y 2006 fueron cultivadas 382.533 nuevas hectáreas. Los cultivos permanentes aumentaron en 214.618 hectáreas, los de ciclo corto en 91.710 hectáreas y la reforestación creció en 76.205 hectáreas. En cuanto a la estrategia *"Acceso a los factores productivos*", se adecuaron con riego 39.392 hectáreas cumpliendo con el 96% de la meta propuesta en el SIGOB de 41.166 hectáreas[156]. Adicionalmente, se adecuaron 148.608 hectáreas en otros proyectos de pequeña y mediana escala, para un total de 188.000 hectáreas adecuadas con riego. Por otra parte, el Gobierno, a través del Incoder, adjudicó entre agosto de 2002 y octubre de 2006, 62.793 hectáreas de las 150.000 propuestas, beneficiando a 4.298 familias.

En relación con la estrategia *"Acceso a infraestructura básica y vivienda"*, se construyeron 17.302 viviendas de las 22.160 propuestas y se mejoraron 22.788 viviendas de las 33.240 programadas, beneficiando a 40.090 familias. El cumplimiento parcial de la meta de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), se debió principalmente a que los recursos apropiados fueron insuficientes, a pesar de los esfuerzos presupuestales realizados durante el cuatrienio. Finalmente, en la estrategia de *"Desarrollo científico y tecnológico"* se pusieron en marcha 120 centros provinciales de asistencia técnica que corresponden a un cumplimiento del 100% de la meta propuesta.

Durante este cuatrienio, también se lograron avances importantes en términos de la implementación de instrumentos de política, que a su vez ayudaron al cumplimiento de las metas propuesta en el SIGOB.

Para comenzar, la cartera agropecuaria con líneas preferenciales de crédito redescontadas a través de Finagro creció un 83,4%. Por su parte, el valor de los créditos garantizados por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), en el 2005, fue de 1.250 miles de millones de pesos, más de 6 veces la suma garantizada en el 2002. Así mismo, el valor de los negocios efectuados por la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA) tuvo un crecimiento del 16,9%.

De igual manera, los incentivos y compensaciones a rubros de producción específicos se incrementaron sustancialmente entre 2002 y 2006, hasta sumar 1,1 billones de pesos. Dentro de este rubro vale la pena destacar los recursos destinados al fomento al uso de coberturas a la tasa de cambio y al precio.

Finalmente, el presupuesto de inversión del MADR se incrementó un 108,4% entre 2003 y 2006, pasando de 299.266 a 623.678 millones de pesos de 2006. Dentro de este presupuesto, los recursos destinados a ciencia y tecnología se incrementaron 44% en dicho período.

Particularmente para el sector cafetero, durante el cuatrienio anterior se apropiaron recursos por 300 mil millones de pesos para los incentivos directos a la actividad cafetera. Gracias al Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN) se refinanciaron más de 58.000 obligaciones financieras. También, se destinaron recursos por 18.200 millones de pesos para la cofinanciación de programas de asistencia técnica e investigación científica. Adicionalmente, se realizaron los ajustes institucionales y de marco legal vigente para 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. Adicionalmente, el Gobierno Nacional otorgó la garantía de la Nación al Banco Agrario para suscribir un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el proyecto "Modelos Innovadores de Intervención para el Sector Cafetero".

Debe reconocerse que la política agropecuaria no consiguió los resultados esperados en algunas de las metas planteadas como por ejemplo en el caso de: (1) el incremento en áreas sembradas en algunos de los cultivos; (2) la reforestación comercial y (3) la adjudicación de tierras.

4.3.2 Lineamientos de política

La agricultura colombiana ha mostrado entre 2001 y 2005, una tendencia de recuperación, luego del período de recesión profunda que la afectó en la segunda mitad de los años 90. El potencial del sector y las políticas implementadas muestran que esta tendencia de recuperación se puede consolidar, que algunos de los indicadores de crecimiento se pueden mejorar aun más, y que es posible contribuir a reducir los preocupantes índices de pobreza que afectan al sector.

Es claro que los objetivos de crecimiento y desarrollo del sector dependen fundamentalmente de una mayor inserción en los mercados internacionales y de una ampliación del mercado interno. De la misma manera, estos objetivos dependen de un incremento de la competitividad de la producción nacional. La Visión 2019 y la Agenda Interna, para aprovechar el "Potencial del Campo", plantean la necesidad de orientar los esfuerzos de los sectores público y privado a la mejora de la competitividad, partiendo de aprovechar las ventajas comparativas del sector.

Aun cuando la competitividad de la producción agropecuaria depende de un conjunto amplio de factores, de manera más estructural se fundamenta en la mejora de la productividad y en la capacidad para cumplir con las normas sanitarias y técnicas exigidas en los mercados. En el corto plazo, los movimientos de precios y las distorsiones del mercado afectan la rentabilidad y la competitividad de la producción, por lo tanto, deben existir herramientas adecuadas para enfrentar estos problemas y proteger los ingresos de los productores, a riesgo de que por razones coyunturales se haga inviable la producción. Sin embargo, solo una tendencia sostenida de incrementos en la productividad, que se traduzca en menores costos de producción unitarios, permite enfrentar con mayor eficiencia los comportamientos adversos del mercado.

Por su propia naturaleza, la productividad de la producción agropecuaria está determinada, de una parte, por la calidad, disponibilidad y uso de los recursos básicos de producción: suelos, agua (adecuación tierras), material reproductivo y condiciones climáticas; buena parte de las ventajas comparativas de la agricultura colombiana residen en el potencial de una abundante disponibilidad natural de estos recursos. De otra parte la productividad, también, depende de un proceso sostenido de innovación tecnológica en los sistemas de producción, lo que permite hacer un uso eficiente de los recursos naturales básicos e insumos modernos a través de la introducción constante de nuevas tecnologías y procesos, que son el medio que define la capacidad de competir en los mercados.

En consecuencia, para consolidar el proceso de recuperación y de crecimiento del sector se proponen un conjunto de estrategias orientadas a promover el mejoramiento de la productividad y la eficiencia de la producción, teniendo al mismo tiempo objetivos en cuanto a la protección de los ingresos de los productores. Las estrategias que describen estos propósitos son las siguientes: (1) Proteger los ingresos de los productores y mejorar la competitividad de la producción: Programa Agro Ingreso Seguro (AIS). (2) Racionalizar los costos de producción. (3) Ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de factores productivos básicos (suelo, agua y recursos genéticos) incluyendo los servicios ambientales. (4) Impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica, y (5) Mejorar del estatus sanitario. Adicionalmente, se requiere de un conjunto de estrategias transversales que apuntan a mejorar el funcionamiento de los mercados agropecuarios y a crear un ambiente más atractivo para las inversiones en el sector: (6) Abrir nuevos mercados. (7) Mejorar la información sectorial. (8)

[156] Esta meta solo incluye los proyectos priorizados por su mayor impacto y suma los que efectivamente se construyeron y rehabilitaron.

Garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, y (9) Fortalecer el financiamiento del sector.

De la misma manera, una política comprehensiva para el desarrollo agropecuario y rural requiere desarrollar estrategias específicas que tengan por objetivo reducir la pobreza en el campo. Si bien es cierto que el crecimiento es fuente de nuevos ingresos y empleos para el sector, en el corto plazo es necesario desarrollar estrategias que de manera urgente busquen eliminar las trampas que tienden a perpetuar la pobreza en el campo. Este componente será desarrollado en Capítulo 3 del PND "Reducir la pobreza y promover la equidad".

4.3.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del Sector

Proteger los ingresos de los productores y mejorar la competitividad de la producción: Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)

La internacionalización de la economía colombiana implica una progresiva disminución de la protección en frontera. En este contexto, se hace necesaria la implementación de una política pública interna que le permita al sector productivo agropecuario enfrentar los retos derivados de la mayor exposición a la competencia externa, y al mismo tiempo promover el desarrollo rural sostenible, generando las condiciones para que existan fuentes de ingreso estables para los productores rurales y para una mejora de la competitividad sectorial. Con este propósito de ha diseñado el Programa "Agro, Ingreso Seguro" (AIS).

Los dos grandes componentes de este Programa son (1) apoyos para la competitividad (APC) para todos los productores, especialmente pequeños y medianos, orientados a la mejora de la productividad y la competitividad y (2) apoyos económicos sectoriales (AES), especialmente para aquellos cultivos que por cambios drásticos en las políticas comerciales se verán más expuestos a la competencia.

Los APC buscan elevar la productividad y la eficiencia de las explotaciones agropecuarias ambientalmente sostenibles y está dirigido a cualquier tipo de explotación productiva. Estos apoyos incluyen: financiamiento para reconversión productiva, cofinanciación del riego, asistencia técnica, incentivo al cambio tecnológico, trazabilidad, apoyo a inversiones de capital de riesgo, promoción de la asociatividad e incentivos para la compra de cosecha nacional.

El financiamiento para la reconversión y el mejoramiento de la actividad productiva se hará a través de líneas preferenciales de crédito con tasas blandas. Se espera colocar 563 mil millones de pesos durante el cuatrienio. El riego será apoyado a través de un fondo concursal para la cofinanciación de proyectos que diseñen e implementen sistemas de riego intrapredial, captación y conducción. Por su parte, la asistencia técnica se estimulará por medio del subsidio a la demanda de este servicio por parte de pequeños productores y a la certificación de los prestadores de los mismos. Para facilitar el cambio tecnológico, el Incentivo para la Capitalización Rural (ICR) se fortalecerá con mayores recursos, ampliando su cobertura y creando nuevos campos de aplicación. (Anexo de metas).

Dentro de estos apoyos también se tiene previsto el fortalecimiento del sistema sanitario y la implementación de sistemas de información a través del registro e identificación de la producción agropecuaria, sus derivados o subproductos, en cualquier punto y en cualquier momento de la cadena productiva.

El Gobierno, a través de un fondo de capital de riesgo, invertirá en proyectos innovadores y estratégicos que hoy tienen limitaciones de acceso al crédito y al capital privado, que requieren de una alta inversión inicial y cuyos retornos se darán en el largo plazo.

También, se incentivará la integración de empresas campesinas en busca de una mayor empresarización a través de la organización y asociación de los campesinos. Adicionalmente se diseñará un sistema de subastas para incentivar la compra de cosecha nacional cuando las circunstancias lo ameriten. Con este instrumento, los compradores recibirán un incentivo económico por la compra de cosecha nacional a un precio superior al precio de paridad de importación. Con esto se espera comercializar más de dos millones de toneladas de cosecha nacional (anexo de metas).

Por su parte, los AES buscan que los productores de maíz amarillo, maíz blanco, fríjol, sorgo, soya, arroz, trigo y cebada puedan realizar las inversiones necesarias para mejorar la productividad de los cultivos y fortalecer sus ingresos desde antes que entre en vigencia el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Racionalizar los costos de la producción agropecuaria

Obtener precios de producción y comercialización competitivos tiene como base costos unitarios de producción relativamente bajos. En un escenario de costos bajos, es posible fortalecer la posición competitiva y enfrentar las oscilaciones adversas de precios en el mercado en mejores condiciones. El costo unitario de producción y comercialización está determinado de una parte, por los costos de los insumos y servicios correspondientes, y de otra, por los rendimientos y la productividad de los sistemas de producción

Reducción de costos de producción

Un obstáculo para la reducción permanente de los costos unitarios de producción y para mejorar la competitividad es la inflexibilidad de la estructura de costos de producción. Esta inflexibilidad, generalmente, ocurre cuando el crecimiento de los precios de los insumos está por encima del crecimiento de los rendimientos.

Con el fin de reducir los costos de producción se trabajará en las siguientes líneas de acción: (1) una política para asegurar la libre competencia en el mercado de los insumos agropecuarios. (2) el fomento a la producción, comercialización y uso de insumos agroquímicos genéricos. (3) desarrollo y comercialización de bioinsumos. (4) equipamiento agrícola. (5) fomento al uso eficiente de los insumos y (6) mejoramiento de la infraestructura de poscosecha y de transporte.

La política para asegurar la libre competencia en el mercado de los insumos agropecuarios se apoyará en instrumentos que eviten prácticas restrictivas a la libre competencia y que creen inflexibilidad en la estructura de costos de producción de los productos agropecuarios. Uno de estos instrumentos es el régimen de libertad vigilada de precios y la reducción de aranceles para la importación de insumos. A través del régimen de libertad vigilada se realizará un estricto control sobre la evolución de los precios de los agroquímicos. De igual manera, se elaborarán los estudios necesarios que faciliten la formulación de medidas para eliminar las posibles distorsiones de mercado que tengan efectos alcistas sobre los precios.

El MADR continuará fomentando la producción y uso de plaguicidas genéricos**.** Así mismo, se promoverá el desarrollo y comercialización de bioplaguicidas y biofertilizantes. En particular, se apoyarán las actividades de Vecol S. A. orientadas a ampliar la comercialización de los genéricos y de los bioinsumos desarrollados a través de los programas de investigación de Corpoica.

Se apoyará la compra de maquinaria agrícola, a través de la línea especial de Finagro, que permitirá fortalecer el equipamiento agrícola con la constitución de 140 bancos de maquinaria nuevos, y la compra de 2.800 tractores y 360 combinadas (anexo de metas).

En busca de un uso más eficiente de los insumos agropecuarios, en especial de los fertilizantes, los plaguicidas y la maquinaria, se brindará asistencia técnica a los productores agropecuarios a través de programas de transferencia tecnológica en manejo integrado de plagas, manejo ambiental y buenas prácticas. De la misma manera, se promoverá la investigación y la divulgación de nuevas dietas en alimentos balanceados, con el fin de crear alternativas de menor costo con respecto a las dietas tradicionales.

En cuanto a la mejora de servicios poscosecha, el Gobierno fomentará la construcción y adecuación de centros de acopio por parte de agentes privados a través de líneas de crédito en condiciones preferenciales y ampliará el ICR para grandes productores.

Para mejorar la infraestructura de transporte, el Gobierno Nacional ha planteado en el mediano y largo plazo una "Política Integral de Infraestructura Vial", dentro de la cual se considera un Programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional. Estos esfuerzos

deben ser compartidos con las entidades territoriales, a fin de alcanzar mejores desarrollos en obras de tercer nivel.

Adicionalmente, el Gobierno en el marco de la Estrategia de Superación de la Pobreza que adelanta la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, participará en el desarrollo de proyectos de transporte rural multimodal que acerquen a la población rural a los centros urbanos y reduzcan los costos de transporte. Las metas concretas se desarrollarán en el capítulo de Infraestructura.

Ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de factores productivos básicos

Los incrementos en la productividad son el factor más de mayor incidencia en la obtención de costos unitarios más competitivos; un incremento suficiente en la productividad permite inclusive contrarrestar las alzas en los precios de los insumos. En los sistemas de producción agropecuarios la productividad depende en primer lugar, de la calidad de los recursos naturales básicos: riego, suelo y semillas o material de reproducción, y de las condiciones climáticas y ambientales; y en segundo lugar, de las innovaciones tecnológicas que permitan hacer un uso cada vez más eficiente de los recursos disponibles. La disponibilidad y las características de estos recursos naturales son la base de las ventajas comparativas de que goza la agricultura nacional.

Disponibilidad, acceso y uso eficiente del suelo y riego

Colombia dispone de una amplia oferta de suelos con vocación para diferentes usos agropecuarios y abundantes fuentes de agua. Sin embargo, la cobertura del riego es abiertamente insuficiente, y la localización de los sistemas de producción presenta diversos grados de conflicto con la vocación del suelo. Estos fenómenos limitan el crecimiento de la productividad y en general, el aprovechamiento de las ventajas comparativas.

Este programa tiene como objetivo mejorar la disponibilidad, el acceso y el uso eficiente del suelo y los recursos hídricos. Para cumplir con estos objetivos: (1) ampliar la cobertura y el acceso al riego. (2) incentivar el uso eficiente del suelo y (3) dinamizar el mercado de tierras.

Para ampliar la cobertura y el acceso al riego, durante este cuatrienio, se avanzará en la construcción de la presa el Cercado y las conducciones principales del distrito de riego de El Río Ranchería. El 66% de la construcción de la presa y las conducciones se tendrá ejecutado al finalizar el cuatrienio y el 34% restante se concluirá a finales de 2011. También, se adecuarán 24.607 hectáreas a través del distrito de riego de Triángulo del Tolima. Adicionalmente, se adecuarán y/o rehabilitarán 16.000 hectáreas con distritos de riego o drenaje de pequeña y mediana escala (anexo de metas).

De otra parte, se estudiarán mecanismos para atraer la inversión privada en obras de adecuación de tierras, tales como concesiones, con el fin de superar las limitaciones fiscales para su financiamiento y de promover formas eficientes de construcción y administración de las obras. Además, los proyectos que demuestren mayor eficiencia, rentabilidad e impacto serán cofinanciados a través de fondos concursales. Esta iniciativa será complementada con los Fondos Concursales del Programa AIS para pequeña irrigación.

Para promover el desarrollo de proyectos productivos en tierras aptas para cultivos de tardío rendimiento y cultivos para la producción de biocombustibles, el MADR desarrollará el banco de tierras. Este instrumento permitirá identificar los predios superiores a las 205 hectáreas que pertenezcan a propietarios interesados en aportarlas para conformar alianzas con inversionistas nacionales o extranjeros.

De otra parte, para incentivar el uso eficiente del suelo se apoyará la gestión del IGAC en la actualización de mapas de uso actual y potencial del suelo a escala 1:100.000 teniendo en cuenta no sólo criterios agroecológicos, sino de sostenibilidad ambiental y socioculturales definidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Adicionalmente, para dinamizar el mercado de tierras se buscará mejorar recaudo del impuesto predial en los diferentes municipios mediante la actualización del avalúo catastral de los predios rurales, el mejoramiento de los mecanismos de cobro y el aumento de la tasa efectiva del impuesto predial por parte de los municipios.

Finalmente, para garantizar un uso eficiente de los recursos naturales suelo y agua, durante este cuatrienio, se mejorará la gestión institucional del Incoder buscando una mayor transparencia y eficiencia en la ejecución de los recursos públicos.

Promoción del desarrollo y el aprovechamiento de bienes y servicios ambientales en la agricultura

Cada vez se reconoce más que los servicios ambientales como la regulación del clima, la oferta de agua y la calidad de los recursos básicos, etc., son determinantes de la productividad y la sostenibilidad de la agricultura en el largo plazo. Como consecuencia han surgido, también, nuevas oportunidades de mercado para productos y servicios que demuestren su calidad ambientalmente favorable. Finalmente, del mantenimiento de los agro-ecosistemas, en buena medida, depende la sostenibilidad de las ventajas comparativas de la agricultura colombiana.

Con el objetivo de promover el desarrollo y el aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales en la agricultura se propone: (1) fomentar el desarrollo de sistemas productivos que mejoren la oferta de servicios ambientales, y (2) incrementar la oferta de productos agropecuarios ecológicos.

Para fomentar el desarrollo de sistemas productivos que mejoren la oferta de servicios ambientales, en especial el control de la erosión, la oferta de agua, la salinización, la sodificación, la contaminación de los suelos, el mantenimiento de la biodiversidad y la captura de carbono, se desarrollará el Programa Nacional de Agro-Biodiversidad, se promoverá conjuntamente con el MAVDT el Sistema de Incentivos para el Fomento de la Producción Ecológica, ECOS, y se apoyarán los esfuerzos en la formulación de proyectos de reducción de emisiones de gases efecto invernadero que puedan acceder al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)[157], entre los que se destaca el Fondo de Inversión para proyectos forestales.

Para incrementar la oferta de productos agropecuarios ecológicos y atender la creciente demanda de dichos productos, se fortalecerá el Programa Nacional de Agricultura Ecológica y el Sistema de Control de la producción, comercialización y certificación ecológica. Además, se apoyará el Plan Nacional Estratégico de Mercados Verdes del MAVDT.

Impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica

La innovación tecnológica es el medio más importante para lograr incrementos en la productividad y para aprovechar las ventajas comparativas. Además, es la mayor fuente de competitividad de la agricultura moderna. Muchos de los patrones de producción y de cambios en los mercados, tienen su origen en el uso extensivo de nuevos insumos y de nuevos sistemas de producción; la biotecnología en sus distintas aplicaciones, es el paradigma que ilustra ese fenómeno en la agricultura.

Por esta razón, es necesario impulsar los procesos de investigación, innovación y transferencia de tecnología a nivel de la finca. Con este fin se propone: (1) el desarrollo de agendas de investigación. (2) el fortalecimiento de las instituciones de investigación sectoriales. (3) la incorporación de nuevas tecnologías en los sistemas productivos, en especial las tecnologías más limpias. (4) el fortalecimiento de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) y (5) el fomento al uso de semilla certificada y material reproductivo de alta calidad.

Para el desarrollo de agendas de investigación se apoyarán las estrategias dirigidas a mejorar la productividad de las cadenas productivas, en particular las incluidas en la Apuesta Exportadora (anexo de metas). De la misma manera, se apoyarán los esfuerzos dirigidos a fortalecer la capacidad científica del sector mediante el desarrollo de tecnologías genéricas, como es el caso de la biotecnología incluyendo estudios genómicos aplicados al café y a otros productos prioritarios, y al aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos genéticos. El mecanismo propuesto para este fin será el fortalecimiento de los fondos concursales y de las instituciones de investigación sectoriales.

Para el fortalecimiento de las instituciones de investigación sectoriales, el MADR continuará apoyando las actividades de la Corporación

---

157 Ver capítulo sectorial Promover un Desarrollo Ambientalmente Sostenible.

Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) y de programas de investigación forestal, como un medio para asegurar los procesos de investigación de largo plazo. Estos recursos estarán vinculados a programas de investigación orientados a la obtención de resultados específicos. De la misma manera, se continuará trabajando con los Fondos Parafiscales para lograr aumentar los recursos que estos destinan a investigación e innovación tecnológica (anexo de metas).

Para agilizar los procesos de innovación tecnológica en los sistemas productivos, se ampliará la cobertura y los fondos del ICR, con apoyo de los recursos previstos en el AIS.

De igual manera, se fortalecerán los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) buscando una modernización de los sistemas productivos. Se espera durante el cuatrienio tener 120 CPGA con planes de asistencia técnica, 120 con planes financiados y 770.000 usuarios atendidos (anexo de metas).

Para fomentar el uso de semilla certificada, tanto convencional como orgánico, y material reproductivo de alta calidad, se estimulará a través del crédito y se ofrecerán alternativas para facilitar el acceso a recursos financieros para las empresas productoras de estos insumos. Complementariamente, el Gobierno seguirá fomentando las nuevas siembras comerciales de cultivos transgénicos; para el año 2010 el 60% del área cultivada de algodón y el 30% del área cultivada de maíz estará sembrada con variedades transgénicas. Se fortalecerá la capacidad técnica nacional en bioseguridad en el marco del Protocolo de Cartagena en Seguridad de la Biotecnología. Adicionalmente, conjuntamente con el MAVDT se implementarán las acciones nacionales y regionales en bioseguridad en relación con Organismos Genéticamente Modificados.

Mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria

La competitividad de la producción agropecuaria no está determinada únicamente por el precio del producto, sino además, por su estatus sanitario. Es decir, su capacidad para cumplir con medidas sanitarias y normas técnicas exigidas para acceder a cada mercado. Independientemente del precio, un producto agroalimentario no puede entrar a un mercado si no cumple con estas normas. La globalización de los mercados agropecuarios, y las mayores posibilidades de propagación de plagas y enfermedades es cada vez mayor. Por esto, la tendencia es a hacer más estrictas y numerosas las medidas sanitarias y fitosanitarias.

El objetivo de este programa es mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria colombiana, siguiendo los lineamientos de política establecidos en los Conpes 3375 y 3376. Con este fin se propone: (1) el fortalecimiento institucional del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF), (2) el mejoramiento de la capacidad técnica, operativa y científica y (3) la gestión de la admisibilidad sanitaria.

Para el fortalecimiento institucional del SMSF, en el corto plazo, se espera lograr la modernización de la organización y de los procesos operativos de las autoridades nacionales sanitarias, particularmente el ICA y el Invima. Así mismo, se fortalecerá la capacidad de los ministerios que integran el SMSF, Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Ambiente y Vivienda y Desarrollo y de Comercio Industria y Turismo. Se mejorará la coordinación y el apoyo a los entes territoriales para atender sus competencias en materia de sanidad e inocuidad. En general, se apoyará la ampliación de la cobertura de las acciones MSF mediante el mejoramiento de los sistemas de información y la tercerización de los servicios donde sea posible. Finalmente, la articulación y armonización de las políticas y actividades del sistema se asegurarán mediante la Comisión Intersectorial MSF.

Particularmente en el caso del ICA, el fortalecimiento institucional, se realizará a través del rediseño institucional de las áreas técnicas que son responsables de los procesos MSF, orientadas bajo el enfoque de análisis gestión y comunicación del riesgo.

Para el mejoramiento de la capacidad técnica, operativa y científica del ICA, se trabajará en el progreso de las acciones en temas referidos a procesos de normalización; inspección, vigilancia y control; vigilancia epidemiológica, capacidad diagnóstica, control a puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Así mismo, se trabajará en la adopción de acciones preventivas tales como, buenas prácticas agropecuarias, buenas prácticas higiénicas y de manufactura, el sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control (APPCC) y la trazabilidad.

Para la gestión de la admisibilidad sanitaria, se establecerán planes de acción orientados al reconocimiento internacional del Sistema MSF y del estatus sanitario de la producción nacional.

Como metas prioritarias de mejoramiento de estatus sanitario se encuentran entre otras, la declaración de país libre de fiebre aftosa, peste porcina clásica y Newcastle, así como el establecimiento de zonas y predios libres de otras enfermedades. En materia fitosanitaria, se desarrollarán campañas para las principales especies de producción agrícola del país, y se adoptarán medidas de mitigación, tales como el enfoque de sistemas (*System Approach)***,** zonas de baja prevalencia de plagas y tratamientos cuarentenarios. Finalmente, en materia de inocuidad se establecerá un Sistema de Registro de Plaguicidas y Monitoreo de límites máximos de residuos, se pondrá en marcha el Programa Nacional de Control de Patógenos y el Plan de Residuos de Medicamentos Veterinarios y Contaminantes Químicos. Además, se adoptarán Sistemas de Inspección, Vigilancia y Control para carne, leche y otros insumos, materias primas y alimentos de mayor y menor riesgo en salud pública (anexo de metas).

Abrir nuevos mercados

El crecimiento y el desarrollo del sector rural dependen, de la posibilidad de acceder, ojalá en condiciones preferenciales, a nuevos mercados, especialmente a nivel internacional. Teniendo en cuenta, la necesidad de diversificar la producción y las tendencias de los mercados agropecuarios, se ha identificado un potencial muy alto en "nuevos productos" (*high value products*), tales como frutas, carnes, hortalizas, crustáceos, pescados, cafés especiales, biocombustibles, etc.

Agenda de negociaciones internacionales

El país debe avanzar en la conquista de nuevos mercados, dadas las enormes ventajas comparativas en muchos productos de demanda internacional y las implicaciones que tiene esto en el crecimiento del sector. El acceso permanente a los mercados externos permitirá que la creciente producción de los agricultores colombianos sea absorbida por un mercado amplio, diverso y próspero.

Con este propósito el Gobierno continuará trabajando para culminar las fases pendientes del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y continuar con la suscripción de acuerdos comerciales, con Guatemala, Honduras, El Salvador, Chile, Cuba, México, Venezuela, Canadá, Unión Europea y los países de la Cuenca del Pacífico.

Apuesta exportadora

Con el objetivo de abrir nuevos mercados y de diversificar las exportaciones, se focalizarán los esfuerzos gubernamentales en un grupo de productos seleccionados por su alto potencial comercial.

Estos esfuerzos gubernamentales cubrirán un conjunto de instrumentos tales como líneas preferenciales de crédito, desarrollo de nuevos rubros del ICR, desarrollo de agendas de investigación incluyendo estudios de mercado, estímulo al uso de Buenas Prácticas Agrícolas, Ganaderas, etc. y el estímulo al desarrollo de núcleos productivos *clusters*.

Enmarcado en la *Visión 2019 II Centenario y* en las Apuesta Regionales de la Agenda Interna, se identificaron diez grupos de productos de mayor potencial para la exportación, entre los que se destacan los frutales, las hortalizas, la palma de aceite, los forestales, la carne, los camarones, la tilapia, entre otros[158]. De acuerdo con las metas trazadas, entre 2006 y 2010, el área sembrada de cultivos con potencial exportable crecerá en 419 mil hectáreas, pasando de 1.891mil hectáreas a 2.359 mil hectáreas en dicho período. (Anexo de metas).

Este incremento en la superficie cultivada estará acompañado de una mejora en los rendimientos, resultante de la adopción generalizada de nuevas tecnologías en las diferentes etapas de la actividad productiva. En consecuencia, la producción de los cultivos agrícolas con potencial exportable aumentará 1.683 miles de toneladas pasando de 7.991 miles en 2006 a 9.675 miles de toneladas en 2010. (Anexo de metas).

---

158 Para ver la totalidad de los cultivos consultar la Apuesta Exportadora Agropecuaria.

En cuanto a la producción pecuaria, incluida en la Apuesta Exportadora, entre 2006 y 2010 se espera un aumento de 21 mil toneladas (33%) en acuicultura, y 334 mil toneladas (20%) en carne y leche bovinas. (Anexo de metas).

Mejorar la información sectorial y desarrollar un ambiente adecuado para las inversiones

El crecimiento de la agricultura requiere un clima adecuado para las inversiones en el sector agropecuario y unas reglas de juego claras que faciliten la toma de decisiones y la interacción de los distintos agentes en los mercados agropecuarios. Dos de los elementos fundamentales para alcanzar estas condiciones son la información oportuna y confiable y un marco normativo que brinde seguridad jurídica.

Confiabilidad y oportunidad de la información sectorial

Sobre la base de que la información oportuna y confiable es una condición necesaria para facilitar las transacciones de los mercados y la toma de decisiones, el MADR liderará el fortalecimiento y modernización de los sistemas de información.

Este programa tiene como objetivo mejorar la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial y facilitar su interpretación por parte de la población rural. Con este fin se propone: (1) la consolidación de la Red de Información Agraria Nacional (Agronet) y (2) el fortalecimiento de los subsistemas de estadísticas básicas y sistemas de precios.

Agronet servirá como mecanismo para la definición y gestión de la política de información sectorial, a través de la integración, acceso, procesamiento e intercambio de información. Este mecanismo facilitará a los productores rurales el uso de las tecnologías de información y la interpretación de contenidos. Para fortalecer los subsistemas de estadísticas básicas y sistemas de precios se desarrollarán estrategias para ampliar el tamaño de las muestras, incorporar tecnología de punta para la captura y procesamiento de la información y fortalecer el análisis y difusión de la información generada.

La articulación de la información del sector agropecuario se desarrollará a través del Comité Interinstitucional de Política y Gestión de la Información Agropecuaria, Coinfoagro, el cual estará conformado por el MADR, el DANE, el DNP, Gremios y otras entidades. Bajo los lineamientos de política establecidos por el DANE como ente rector de la política de información.

Seguridad jurídica para las inversiones del sector

Se requiere contar con un marco legal oportuno y estable, que reduzca la incertidumbre asociada al sector de forma tal que las decisiones de inversión sean más confiables.

Este programa tiene como objetivo resolver algunos de las restricciones más importantes de la normatividad que causan inseguridad jurídica en las actividades e inversiones del sector. Para esto se propone: (1) la reglamentación de la Ley Forestal. (2) la revisión de la Decisión Andina 391 sobre acceso a los recursos genéticos y (3) la ratificación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO.

De acuerdo con lo anterior, bajo el marco forestal Ley 1021 de 2006, se requiere la adopción de procesos normativos, regulatorios y ajustes institucionales orientados fortalecer la capacidad de gestión de las entidades pertenecientes a la red sectorial agropecuaria.

De igual manera, conjuntamente con el MAVDT, se ajustará el marco jurídico para el acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos, con el objeto de asegurar la protección de los derechos de la Nación sobre los mismos y de facilitar las actividades de aprovechamiento tanto en el campo científico como industrial y comercial. La ratificación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO, garantizará el acceso del país a los recursos genéticos básicos para el mejoramiento de su agricultura.

Mejorar el financiamiento del sector

El mantenimiento de un clima adecuado para las inversiones, el cual es necesario para el crecimiento, la competitividad y el desarrollo del sector rural, requiere un flujo de recursos financieros que permitan la ampliación y la modernización de la producción agropecuaria y de los bienes y servicios complementarios.

Este programa tiene por objeto mejorar el financiamiento de las actividades agropecuarias y rurales. Con este fin se propone: (1) la profundización del financiamiento para el sector y la diversificación de los servicios bancarios; (2) el mejoramiento del acceso a través de mayores colocaciones y del fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); (3) el fortalecimiento de los instrumentos de la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA); (4) el desarrollo de las microfinanzas, (5) el fortalecimiento de las inversiones forestales y (6) el mejoramiento de la eficiencia en las instituciones financieras del sector.

Para la profundización financiera se buscará la diversificación de las fuentes de recursos de Finagro para crédito, a través de la captación de ahorro interno y externo o de la obtención de recursos del mercado de capitales Así mismo, se promoverá la diversificación de servicios bancarios adecuados para las necesidades rurales como las cuentas de ahorro y los seguros, entre otros.

Para mejorar el acceso al financiamiento, el Gobierno Nacional seguirá apoyando a través de las líneas especiales de crédito de Finagro, la irrigación de recursos financieros hacia el sector agropecuario. La meta del Gobierno es colocar recursos del orden de 11,5 billones de pesos entre 2007 y 2010, de los cuales 3,4 billones serán colocados en cartera para pequeños productores y 2,2 billones en créditos asociativos. Estas metas, se alcanzarán gracias a las tasas preferenciales de los créditos de redescuento de Finagro y a las garantías ofrecidas a través del FAG. Durante el cuatrienio 2006-2010, el FAG tiene como meta garantizar por 5,1 billones de pesos, con lo cual se apalancarán créditos cercanos a los 6.8 billones de pesos. Además, se espera que el número de certificados FAG para pequeños productores sea de 323.139 y que el valor garantizado pase de 1.123 miles de millones de pesos en el 2007 a 1.428 miles de millones de pesos en el 2010[159] (anexo de metas).

Se fortalecerán los instrumentos de la BNA, a través de alianzas con el Banco Agrario, Finagro y la Banca Privada, estableciendo avales de crédito sobre los instrumentos que se transan en la BNA. Además, se efectuará una transformación de los actuales contratos a término de productos específicos hacia contratos de financiamiento agropecuario genéricos. Estos últimos contarán con una mayor gama de productos agropecuarios objeto de financiación, con plazos acordes con su ciclo productivo.

Así mismo, la capitalización que se tiene planteada para la BNA, permitirá fortalecer patrimonialmente a la Cámara de Compensación de la BNA (CCBNA), permitiendo que se convierta en una entidad más robusta para el manejo del riesgo de contraparte.

El Gobierno Nacional, continuará apoyando los programas encaminados a fomentar el uso de estas coberturas, a través de un subsidio de una porción del valor de la prima adquirida por los productores. El proyecto de Gobierno consiste en diseñar más estrategias de coberturas de precios y tasa de cambio para un mayor número de productos.

Para facilitar el acceso a la población excluida del sistema financiero y promover la utilización de servicios financieros integrales se desarrollará la Política de la Banca de Oportunidades. Esta Política se desarrolla con mayor detalle en el capítulo "Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad".

Se promoverá el Fondo de Inversión Forestal para canalizar recursos al establecimiento y aprovechamiento de plantaciones forestales. Para ello se cuenta con los recursos destinados por Finagro para la reforestación comercial, que permitirían establecer 40.000 hectáreas de plantaciones comerciales en especies como la teca, melina, acacia, eucalipto, en los próximos cinco años. En términos ambientales, el fondo proyecta liberar 576 mil toneladas de oxígeno y captar 864 mil toneladas de CO_2 anualmente. Así mismo, se fortalecerá El Certificado de Incentivo Forestal con mayores recursos durante el próximo cuatrienio (anexo indicadores y metas).

[159] El número de certificados para pequeños productores en el 2005 fue de 144.503 certificados. El valor garantizado en el 2005 para pequeños productores fue de 498.009 millones de pesos.

Con los recursos del Fondo, de la cooperación técnica y financiera internacional, las inversiones privadas y el CIF, se contribuirá a la ampliación de 141.613 hectáreas de base forestal para fines comerciales, pasando de 218.284 hectáreas en 2006 a 359.897 hectáreas en 2010 (anexo de metas).

Finalmente, para propender por eficiencia en las instituciones financieras del sector, se desarrollarán acciones tendientes a la modernización del Banco Agrario y la BNA, y al mejoramiento de los procedimientos operativos de Finagro.

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

5.1 Introducción

Desde 1991, la Constitución Política de Colombia le otorgó una importancia fundamental al tema ambiental, al establecer como principio la *obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación*[160]. Asimismo determinó que el Estado Colombiano debe proteger tanto la diversidad como la integridad del medio ambiente y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el propósito de garantizar el desarrollo sostenible de la nación, previniendo y controlando factores de deterioro ambiental[161].

Por lo tanto, con el fin de cumplir con el mandato constitucional, el proceso de desarrollo de Colombia debe sustentarse en la articulación adecuada de sus dimensiones económica, social y ambiental. Dicha articulación permitirá sentar las bases para avanzar hacia el desarrollo sostenible, entendido como aquel "…que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas…"[162].

Consecuente con lo anterior, el desarrollo sostenible debe forjarse en función de garantizar unas condiciones adecuadas y seguras de calidad de vida de los habitantes y las condiciones propicias para el crecimiento económico. Lo anterior implica integrar las consideraciones ambientales y del riesgo en los procesos de planificación, de manera que se promueva la adopción de modalidades sostenibles de producción y consumo, así como la reducción del riesgo y, la prevención de la degradación ambiental.

Actualmente la degradación ambiental y la ocurrencia de desastres de origen natural, que resultan como una de sus consecuencias, son manifestaciones de un inadecuado proceso de desarrollo. El aumento de las condiciones de vulnerabilidad ante ciertas amenazas, intensificadas en algunos casos por la degradación ambiental y que se manifiestan en escenarios de desastre, es una ratificación más de la necesidad de integrar la gestión ambiental[163] y del riesgo, promoviendo su articulación con los diferentes sectores de la economía. Así, estas gestiones se constituyen en herramientas estratégicas para la promoción de un desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, la degradación ambiental y los desastres deben asumirse como problemas no resueltos del desarrollo y como el resultado de un proceso construido socialmente que debe ser estudiado e intervenido.

Por lo tanto, la gestión ambiental y del riesgo en Colombia deben hacer parte fundamental de la construcción social del territorio, entendida como la relación que las personas establecen con su comunidad y con el medio en el que habitan, relación en la que configuran y reconfiguran los espacios geográficos de la nación[164]. Así, ordenar el territorio implica, ante todo, ordenarlo ambientalmente, de manera que se garantice la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las comunidades y el mantenimiento de una base de recursos que permita su desarrollo sostenible. Este uso racional de los recursos requiere de la evaluación de los riesgos que se ciernen sobre el territorio, es decir, conocer las amenazas y las vulnerabilidades (existentes y potenciales) e incorporarlas como determinantes fundamentales de los procesos de desarrollo y de ocupación del territorio.

En este capítulo se presentan las estrategias que orientarán la gestión ambiental y del riesgo para la promoción del desarrollo sostenible que, durante el próximo cuatrienio, le permitirán al Estado armonizar, en sus diferentes niveles, las acciones y los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad ambiental de las estrategias de desarrollo económico y social del país consignadas en el presente plan de desarrollo y para reducir o minimizar los impactos ambientales que de ellas se deriven.

Estas estrategias están en consonancia con aquellas que se proponen para promover la sostenibilidad ambiental en el marco de la "Visión Colombia II Centenario: 2019" y constituyen un primer desarrollo específico en el camino de alcanzar la visión propuesta[165].

5.2 Una Gestión Ambiental que promueva el Desarrollo Sostenible

5.2.1 Situación actual

El territorio de Colombia está constituido por 1.141.748 km^2 de territorio continental y 988.000 km^2 de territorio marino. Como resultado de su ubicación tropical y de su diversidad climática y topográfica, el país cuenta con una enorme riqueza de ecosistemas y de especies que lo posicionan como uno de los países más diversos del mundo. Sin embargo, el crecimiento de la economía en los últimos 50 años, y el consecuente aumento del bienestar social, ha estado acompañado de un deterioro ambiental, que afecta la base natural necesaria para el desarrollo de los sectores productivos, y que genera la pérdida del potencial económico de la biodiversidad del país.

Así, por ejemplo, si bien cerca de 55 millones de hectáreas del territorio de Colombia (48,71% del territorio nacional) están cubiertas por bosques naturales, esta cobertura se ha reducido en los últimos años (1994-2001) a una tasa anual del 0,18% (promedio nacional),[166] correspondiente a unas 101.303 ha, por causas asociadas a los procesos de ocupación del territorio, la expansión de la frontera agrícola, el uso de leña, explotación maderera y la ocurrencia de incendios forestales.

Por otro lado, es importante señalar que la pérdida de cobertura vegetal, especialmente la boscosa, además de generar la desregulación de la recarga de acuíferos y la pérdida de biodiversidad, pone también en riesgo la adecuada prestación de otros servicios ambientales, lo cual se traduce en daños a obras de infraestructura, pérdida de cultivos, de bienes productivos y de vidas humanas[167].

En materia de recursos hídricos, Colombia cuenta con una rica oferta, estimada en 2,1 billones de m^3 anuales. Esta riqueza está representada por la extensa red de corrientes superficiales que drena el territorio, por los humedales, ciénagas, lagunas y por los acuíferos que almacenan las aguas subterráneas.

Sin embargo, la heterogeneidad de las condiciones hidroclimáticas y económicas del territorio hace que existan enormes diferencias interregionales en cuanto a su disponibilidad y su uso. Además, muchas de las principales cuencas abastecedoras de agua presentan problemas de vulnerabilidad por factores tales como clima, erosión, cobertura vegetal, estabilidad del relieve y presión antrópica, que pueden llegar a limitar severamente la disponibilidad de agua, la regularidad de la oferta y su calidad. De acuerdo con el Ideam, el 40% de las grandes cuencas del país presenta una vulnerabilidad entre moderada y media, por lo cual

160 Artículo 8° de la Constitución Política de Colombia de 1991.

161 Capítulo 3 De los Derechos Colectivos y del Ambiente.

162 Nuestro futuro común: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), 1987.

163 Conjunto de políticas, regulaciones, estrategias, procesos, flujos, acciones e inversiones realizadas por los distintos segmentos de la sociedad (sector público, sector privado, comunidades) y que, directa o indirectamente, tienen efectos sobre el medio ambiente.

164 Minambiente, 1998.

165 Documento propuesto por el DNP actualmente en discusión.

166 Ideam, 2004.

167 En el período diciembre de 2002, abril de 2004, bajo condiciones climáticas normales, se tiene un reporte de 124 eventos, los cuales ocasionaron 84 muertos, 692 heridos, 15.783 familias damnificadas, 96.329 personas damnificadas, 3.168 edificaciones destruidas y 5.410 averiadas, 592 cierres parciales o totales de vías, 77 puentes destruidos, afectó 4 centros de recreación, 55 centros de educación, daños en servicios públicos domiciliarios (acueductos, líneas de conducción y poliductos). Durante este período, 18 de los 33 departamentos han presentado deslizamientos, siendo el departamento de Caldas el de mayor frecuencia con 32 eventos, seguido por Cundinamarca (16), Antioquia (15), Valle del Cauca (12), Santander (10), Norte de Santander (9) y Boyacá con 5 deslizamientos.

una proporción importante de municipios, enfrentan serios problemas de escasez de agua, los cuales tienden a agravarse[168, 169].

Otros ecosistemas muy importantes para Colombia son los páramos y los humedales. Los primeros cubren 1.902.783 hectáreas y representan el 1,7% de la extensión continental del país, y los segundos, excluyendo los sistemas marino-costeros, abarcan un área de 20.252.500 hectáreas[170]. Tanto páramos como humedales tienen un gran valor estratégico relacionado con las funciones ambiéntales, culturales y económicas que prestan, especialmente aquellas que tienen que ver con el suministro de agua (para el desarrollo de las actividades económicas y para consumo humano), el abastecimiento de los centros urbanos, la producción agrícola e industrial, y la generación hidroeléctrica.

Sin embargo estos ecosistemas están fuertemente degradados, por causas asociadas a los cultivos de papa, a la actividad minera[171], a la ocupación del espacio físico, a la introducción y transplante de especies invasoras, así como la construcción de obras civiles para la contención, conducción o evacuación de aguas, la contaminación, la remoción de sedimentos y la expansión de la frontera agrícola y ganadera.

Para avanzar en la protección de los ecosistemas y de la biodiversidad en general, en Colombia existen importantes logros en el tema de la conservación *in situ* en áreas protegidas (cuadro 5.1), sin embargo muchas áreas protegidas del orden regional y local no cuentan aún con una reglamentación clara, ni con una estrategia financiera que asegure su sostenibilidad en el largo plazo, igualmente los objetivos de conservación para Colombia están aún por definirse. Todo lo anterior refleja la necesidad de continuar con la formalización del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP), como una de las estrategias más importantes para la conservación de la biodiversidad.

CUADRO 5.0.1

Algunas figuras de protección de los recursos naturales en Colombia

Tipo de Areas	Número	Superficie (ha)
Areas del Sistema de Parques Nacionales Naturales	51	11.345.224,9 (1)
Reservas Protectoras	52	463.000 (2)
Reservas Naturales de la Sociedad Civil	217	49.000 (3)
Distritos de Manejo Integral	50	536.869 (4)
Corredores Biológicos	3	66.508 (4)
Parques Naturales Regionales	91	7.197.333 (4)
Distritos de Conservación de Suelos	2	385.300 (4)
Reservas Forestales Municipales	443	1.902.194 (4)
Reservas Forestales Regionales	60	1.177.985 (4)

Fuente: (1) Parques Nacionales Naturales;

(2) Conservación Internacional-Colombia;

(3) Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil;

(4) Ideam;

Adaptado por GPADS-DNP. Visión Colombia II Centenario: 2019.

A pesar de la alta biodiversidad presente en el territorio colombiano y de los avances para protegerla, actualmente hay en el país 377 especies de fauna y 254 especies de flora[172] dentro de alguna categoría de amenaza, por factores derivados de la destrucción y fragmentación de hábitats, de la contaminación, la cacería y el tráfico ilegal de especies silvestres que se traduce, por ejemplo, en que el 42% de la madera utilizada en el país, sea extraída ilegalmente de los bosques naturales[173]. Esta situación pone en evidencia la necesidad de adelantar estrategias de conservación complementarias que tengan como objetivo principal la recuperación de las especies amenazadas.

Dos aspectos más de la gestión de la biodiversidad, que se encuentran estrechamente relacionados son su conocimiento y utilización sostenible. Aunque en Colombia existen aportes significativos en el conocimiento de la biodiversidad en algunos grupos, como aves y plantas, es alarmante el desconocimiento en otros, como peces dulceacuícolas, microorganismos e invertebrados. Lo mismo ocurre con el conocimiento de los componentes de la biodiversidad en las diferentes regiones del país y con el conocimiento de los procesos ecológicos que la generan; lo anterior dificulta no sólo la formulación de estrategias adecuadas para su uso sostenible, sino también para su conservación.

Estas situaciones mencionadas, ponen en riesgo la posibilidad de aprovechar sosteniblemente una ventaja comparativa del país, y de aprovechar las oportunidades comerciales en mercados internacionales de bienes y productos. Los datos más recientes indican que Colombia exporta US$17 millones en algunos productos de la biodiversidad nativa[174]. Sin embargo, y de acuerdo con la dinámica del mercado mundial de estos productos, Colombia tiene aún un gran potencial por explorar.

Los procesos de degradación ambiental del país, no sólo comprometen su desarrollo sostenible sino que lo enfrentan al pago de importantes costos sociales, estimados en cerca de 5,3 billones de pesos anuales (alrededor de 2,8% del PIB),[175] asociados principalmente con la contaminación del agua y del aire, las inadecuadas prácticas de saneamiento e higiene y la degradación del suelo.

Los problemas de sobreutilización o uso inadecuado del suelo se expresan generalmente en procesos de degradación como la erosión, los fenómenos de remoción en masa, la desertificación, la salinización, la compactación y la contaminación con agroquímicos. Aunque la información cuantitativa sobre la erosión es escasa, se reporta que las cuencas que presentan las mayores tasas de erosión son las de la Alta Guajira, Baja Guajira, Norte de la Sierra Nevada, Alto Patía, Bajo Patía, Medio Cauca, Alto Meta, Alto Magdalena y Medio Magdalena y las de los ríos Cesar, Catatumbo, Micay y Sogamoso. En todos estos casos se ha estimado que las pérdidas de suelo son mayores de 25 t/ha/año[176].

La desertificación es otro problema de deterioro de los suelos, que afecta principalmente a las zonas secas, que representan el 21,5% del territorio; el 78,9% de ellas presentan desertificación derivada, principalmente, de fenómenos como erosión, salinización, compactación y contaminación[177]. El 42% de las zonas con procesos de desertificación en marcha se localizan en la región Caribe, el 32% en la Orinoquia (sabanas de Meta, Arauca y Vichada), el 24% en la zona Andina (valles interandinos de los ríos Magdalena y Cauca, los santanderes y los altiplanos cundiboyacense y nariñense) y el 1% en la Amazonia[178]. La gravedad del problema radica en que afecta, fundamentalmente a las

168 Tomado de: Consolidar una Gestión Ambiental que promueva el Desarrollo Sostenible (propuesta para discusión). Visión Colombia II Centenario. 2019.

169 El 84% de los municipios que representan el 67% de la población nacional, presentan una amenaza entre media a muy alta de desabastecimiento de agua en años de condiciones hidroclimáticas medias. Esta amenaza se incrementa en años secos, para los que se estima que 14 millones de habitantes pueden sufrir desabastecimiento de agua. De continuar la tendencia actual, se estima que en el año 2025 la población amenazada se incrementará a 29 millones concentrada en 240 municipios. Ideam. 2001. Perfil del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Colombia. Bogotá, D. C.

170 En total entre ciénagas y otros cuerpos de agua similares existen 5.622.750 de hectáreas, las cuales se encuentran principalmente en los departamentos de Bolívar y Magdalena. Las lagunas presentan cerca de 9.255.475 de hectáreas, ubicadas en los departamentos del Amazonas, Guainía y Guaviare. Los bosques inundables representan aproximadamente 5.351.325 de hectáreas y se localizan principalmente en la Orinoquia, Amazonia, Bajo Magdalena y en menor medida en la zona Pacífica. Política Nacional de Humedales Interiores.

171 Según el MAVDT los distritos de páramo que pueden ser afectados por esta actividad productiva y extractiva son: Páramos de los Santanderes, Páramos de Boyacá, Páramos de Cundinamarca, Páramos Viejo Caldas-Tolima, Páramos Valles del Tolima, Páramos de Serranía de Périja y los Páramo Macizo Colombiano.

172 Resoluciones 584 de 2002 y 572 de 2005.

173 Contraloría General de la República. 2005. Estado de los recursos naturales y del medio ambiente 2004-2005. Bogotá, Colombia.

174 Díaz, 2006.

175 Larsen, 2004. Cost of Environmental Damage: A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment.

176 Pérez, S. 2001. Modelo para determinar la erosión hídrica de Colombia utilizando Sistemas de Información Geográfica. Tesis de Especialización en Ingeniería Ambiental. Escuela de de Ingeniería, Universidad Industrial de Santander.

177 Diagnóstico y recomendaciones de acción para ser incluidos en el Plan Nacional de Acción en la Lucha contra la Desertificación y Manejo de Ecosistemas de Zonas Secas en Colombia (PAN). Fase I. Ideam, Ministerio del Medio de Ambiente Vivienda y Desarrollo territorial. Bogotá.

178 Ideam. 2004. Op. cit.

principales zonas agrícolas y pecuarias del país y a los suelos con la mayor oferta de nutrientes para una agricultura industrial sostenible.

Un efecto más de la degradación ambiental se refleja en la contaminación del aire, que es un problema sobre cuya importancia existe una amplia conciencia social en Colombia[179, 180] y que preocupa, sobre todo, por los efectos nocivos sobre la salud, el bienestar y la productividad de las personas, afectando de manera más severa la salud de los niños y los ancianos. Las pérdidas causadas anualmente en Colombia por la contaminación local del aire se estiman en 1,5 billones de pesos.[181]

El cambio climático es otra consecuencia del inadecuado proceso de desarrollo de actividades como el consumo de combustibles fósiles, la tala y la quema de los bosques, la ganadería, la agricultura y los rellenos sanitarios. El Ideam[182] señala que el volumen de emisiones nacionales totales de GEI[183], incluyendo CO_2, pasó de cerca de 130 millones de toneladas anuales, en 1990, a 150 millones, en 1994, un valor de todas maneras es bajo cuando se compara con el volumen total de emisiones del planeta. Es previsible que desde 1994, fecha del último inventario realizado en el país, las emisiones hayan continuado creciendo paralelamente a las tasas de crecimiento de la economía nacional, y que en 2004 hayan sido de unos 182,5 millones de toneladas[184]. De todas formas, en términos de reducción de emisiones, el país ha avanzado en la implementación de políticas y estrategias que, si bien inicialmente fueron concebidas con propósitos diferentes, actúan como estrategias para reducir las emisiones de GEI.

Por lo tanto, son muchos los retos que debe afronta la gestión ambiental para lo cual Colombia cuenta con el Sistema Nacional Ambiental (Sina), estructura innovadora y descentralizada encargada de realizar la gestión ambiental del país y de articular la gestión de diversos actores en diferentes ámbitos sectoriales y territoriales, públicos y privados, con autonomía financiera y presupuestal. Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, le corresponde ser el rector del Sina, así como el orientador y formulador de su política; por su parte, las autoridades ambientales regionales y de los grandes centros urbanos son ejecutoras de esta política; cinco institutos de investigación apoyan la tarea del MAVDT y de las entidades del Sina, mejorando el conocimiento respecto a los recursos naturales renovables y al estado del ambiente en el país, como soporte para la toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar del progreso en materia de protección ambiental del país en las últimas décadas y a los esfuerzos del Gobierno Nacional por mejorar la eficiencia y la transparencia de las entidades del Sina, todavía quedan algunos problemas por resolver. La estructura descentralizada e intersectorial del Sina, impone retos importantes para lograr una coordinación institucional mas efectiva, mejorar su capacidad administrativa y técnica, proveer regulaciones más eficientes, contar con más y mejor información, mejorar la formulación y evaluación de sus políticas, y fortalecer los mecanismos de participación pública y rendición de cuentas.

A continuación se presentan los principios, criterios y estrategias que durante el próximo cuatrienio, le permitirán al Estado y a la sociedad colombiana armonizar acciones y recursos para afrontar los principales problemas ambientales del país.

179 De hechos este es el problema ambiental que más preocupa a los colombianos Lemoine, Carlos. 2004. Prioridades Ambientales Colombianas. Informe de Consultoría. Banco Mundial.

180 Cerca del 35% de las quejas que recibió el Departamento del Medio Ambiente de Bogotá (DAMA) en el año 2003 se relacionaron con problemas de contaminación del aire y su número crece año tras año. Informe de Gestión 2001-2003. 2003. DAMA. Bogotá.

181 Larsen, Bjorn. 2004. Cost of Environmental Damage. A study of Colombia. Bogotá, Colombia.

182 Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ideam, 2001.

183 Gases Efecto Invernadero.

184 Las emisiones colombianas de CO_2 en 2000 alcanzaron únicamente un 0,26% de las emisiones globales.

5.2.2 Principios y criterios orientadores de la Gestión Ambiental

La gestión ambiental se realizará con base en los siguientes principios: *Transparencia*, que busque generar legitimidad institucional para contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental; *Eficiencia,* que optimice los recursos técnicos, financieros y humanos disponibles para el cumplimiento de los objetivos; *Articulación interinstitucional,* que integre la gestión individual de los distintos actores del Sina, para que sea explícitamente complementaria y asegure que se profundicen su efectividad y su eficiencia; *Participación,* que propicie la concurrencia de voluntades de los actores del Sina en el diseño, instauración y desarrollo de procesos para garantizar su apropiación y sostenibilidad; *Sostenibilidad ambiental*, que garantice el mantenimiento de una base de recursos naturales como sustento del desarrollo económico y social; *Enfoque territorial*, que se articule a las dinámicas particulares de desarrollo de cada territorio y que reconozca la diversidad natural y cultural de los mismos, de tal manera que se generen impactos reales en el bienestar económico y social de la población; *Visión ecosistémica*, que incorpore estrategias de manejo integrado de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos que promuevan la conservación y utilización sostenible, de modo equitativo y *Equidad*, que reconozca las prioridades de los distintos segmentos de la sociedad y garantice la protección de los intereses de los grupos sociales más vulnerables.

La gestión de los distintos actores del Sistema Nacional Ambiental (Sina), en el marco de sus respectivas funciones y competencias y de su escala territorial de actuación, ha de orientarse bajo los siguientes criterios en aras de garantizar una unidad de propósitos en la acción:

• La gestión ambiental ha de estructurarse en torno a la gestión integral del agua, en tanto es el elemento vital en los ciclos y procesos naturales de la estructura ecológica y del hombre y determinante de los procesos de ocupación del territorio y del desarrollo de las actividades productivas de la sociedad. Por tanto, es necesario establecer acciones que orienten la gestión del recurso hídrico, teniendo en consideración los ecosistemas y su funcionalidad en los procesos productivos, los recursos naturales, las necesidades humanas, así como los aspectos sociales, económicos y culturales del desarrollo.

La gestión ambiental ha de contribuir a reducir la vulnerabilidad de los grupos más pobres y a crear oportunidades para mejorar el nivel de vida de la población, manteniendo o aumentando las posibilidades de ingreso y empleo, incrementando la calidad del entorno, mejorando los niveles de salud y disminuyendo la vulnerabilidad al riesgo.

• La gestión ambiental ha de contribuir a que el país aproveche las oportunidades que ofrece un mundo en transformación, creando las condiciones para impulsar procesos productivos competitivos y, a la vez, proteger y conservar los recursos naturales y el medio ambiente que los soportan, promoviendo la socialización de los beneficios que trae consigo la inserción en la economía mundial, en especial los derivados de los acuerdos comerciales multilaterales**.**

• La gestión ambiental ha de reconocer los privilegios que provee la oferta ambiental del territorio, utilizándola como soporte y alternativa de desarrollo nacional, regional o local, sobre los cuales se debe generar una base de conocimiento que permita establecer acciones de conservación y aprovechamiento sostenible.

• La gestión ambiental ha de ser coherente con las necesidades de una población y una economía en transición, derivadas del patrón de crecimiento del país en los últimos cuarenta años, que se ha dado en dirección a un ámbito urbano, y que se ha traducido en una mayor demanda de bienes y servicios ambientales por parte de las estructuras urbanas y en una mayor presión sobre los recursos naturales renovables.

5.2.3 Componentes y estrategias

A partir de los anteriores principios y criterios la gestión ambiental se orientará alrededor de los siguientes 6 temas estructurales:

• Planificación ambiental en la gestión territorial.

• Gestión integrada del recurso hídrico.

• Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

• Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles.

• Prevención y control de la degradación ambiental.

• Fortalecimiento del Sina para la gobernabilidad ambiental.

Planificación ambiental en la gestión territorial

La planificación ambiental en la gestión del territorio contribuye a garantizar el funcionamiento y la sostenibilidad de los sistemas naturales que soportan el crecimiento poblacional y los procesos sociales y económicos que este conlleva y tiene como objetivo principal promover, apoyar y fortalecer procesos sostenibles de desarrollo regional basados en patrones de uso y ocupación del territorio acordes con la biodiversidad, la población, la cultura y el potencial de desarrollo propios de cada uno.

• Incorporación de los determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación del territorio

Los procesos de ordenamiento territorial deben partir del reconocimiento de las particularidades de los ecosistemas y las condiciones culturales de los territorios como factores condicionantes de las decisiones de uso y ocupación. Este propósito necesariamente requiere un trabajo que vincule espacios de participación donde pueda realizarse la toma de decisiones conciliadas sobre el territorio, reconociendo la diversidad étnica y cultural de los diferentes grupos poblacionales asentados en él.

Con el apoyo y orientación del MAVDT y de las autoridades ambientales regionales y locales se trabajará de manera conjunta y concertada en la definición de las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, a partir de las cuales se definirán las estructuras ecológicas, los elementos de la biodiversidad, la oferta de recursos naturales y las condiciones de riesgo como soporte para el ordenamiento territorial. Estas determinantes deberán incluir además de aquellas señaladas por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las unidades ambientales costeras, los resguardos indígenas, los territorios y las reservas colectivas y campesinas, así como los planes que regulan y guían el uso, protección y manejo de los recursos naturales al interior de ellos, propiciando la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con otros instrumentos de planificación local, regional y sectorial.

Se promoverá la formulación de los lineamientos de política de manejo del recurso suelo y del estatuto de uso del suelo, como herramientas prioritarias para el manejo y uso eficiente de este recurso natural, así como su implementación y aplicación en los municipios que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997, adelanten procesos de revisión y ajuste de sus POT durante el cuatrienio.

El MAVDT apoyará a las autoridades ambientales regionales en la formulación y adopción de: (1) los 33 planes generales de ordenación forestal que señala la Ley 1021 de 2006; (2) los planes de manejo de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales protectoras nacionales; (3) los planes de ordenación y manejo de las Unidades Ambientales Costeras[185]; (4) y los planes de zonificación y ordenamiento en 500.000 ha de zonas secas. Para la formulación de todos estos planes se definirán criterios que permitan detallar aquellas áreas sobre las cuales se trabajará prioritariamente y se garantizará la participación de las autoridades locales en todos estos procesos. El MAVDT, en coordinación con el IGAC, adelantará la delimitación y registro de las áreas de reserva forestal nacional.

Igualmente se promocionarán y consolidarán los procesos de planificación y gestión en regiones estratégicas, cuya prioridad deberá ser definida por las entidades del Sina, que convoquen y cohesionen la voluntad de los actores y autoridades étnicas, locales, regionales y nacionales. Especial atención se le dará a las regiones de La Mojana, el Macizo Colombiano, y la Sierra Nevada de Santa Marta. En áreas fronterizas de interés estratégico y en las fronteras marítimas, se promoverán la planificación y el desarrollo de acciones conjuntas con los países vecinos, a través de mecanismos de cooperación internacional.

En las regiones estratégicas del país se apoyará la formulación de agendas ambientales conjuntas con pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas, las cuales se constituirán en el referente para potenciar los procesos de conservación y desarrollo sostenible, contribuyendo a la resolución de conflictos socioambientales. En atención a la función ecológica de los resguardos y en concordancia con las estrategias específicas de que trata el componente de diversidad étnica del presente Plan de Desarrollo, también se promoverá la articulación interinstitucional, a través de la formulación de agendas conjuntas entre el MAVDT, el Ministerio de Interior y de la Justicia y el Incoder.

Los centros urbanos del país albergan cerca del 75% de la población nacional, lo que hace que la ocupación del suelo urbano requiera la inclusión de parámetros de calidad ambiental que propicien mejores condiciones de habitabilidad. Así mismo, es necesario establecer criterios que racionalicen las decisiones de expansión urbana con una visión regional, que garantice la generación de bienes y servicios ambientales como soporte fundamental de estas estructuras. Al interior de las ciudades es necesario establecer las posibilidades de desarrollo de los sectores productivos, en función de la ubicación de los asentamientos, con lo cual se minimizarán los efectos de los procesos de contaminación derivados. Para este propósito el MAVDT formulará la Política Ambiental Urbana, definirá las competencias de las Autoridades Ambientales Urbanas y las Corporaciones Autónomas Regionales para su ejecución y los mecanismos para propiciar su articulación con la Política de Gestión Ambiental Urbano Regional en el marco de los lineamientos de la política de Ciudades Amables.

• Incorporación y manejo del riesgo de origen natural y antrópico en los procesos de ordenamiento

La identificación y el manejo adecuados del riesgo hacen parte fundamental de los procesos de planificación ambiental en la gestión territorio. Se hace necesario contar con procesos e instrumentos de planificación integrados y fortalecidos que, además de reconocer las características naturales propias de cada región y sus potencialidades, faciliten la identificación de los riesgos de origen natural y antrópico inherentes a cualquier actividad que se planee realizar.

Por ello, se continuará con los procesos de incorporación del riesgo en los POT, incluyendo la identificación de riesgos potenciales asociados a los usos del suelo, a la provisión de bienes y servicios ambientales y a las diferentes actividades económicas de las regiones y del país. El riesgo deberá ser considerado un determinante ambiental más dentro de los procesos de planificación y al momento de definir los usos del suelo.

Se coordinará a través de la Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios, las autoridades ambientales regionales y con el apoyo de la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, DPAD, la puesta en marcha del Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales y Restauración de Areas Afectadas; y la consolidación de planes de contingencia nacional, regional y local para la prevención y control de incendios forestales. Igualmente se fortalecerán las acciones regionales ante la ocurrencia de tales eventos y se publicará y socializará el protocolo de restauración de las coberturas vegetales afectadas por estos eventos. En esta misma materia se apoyarán proyectos piloto de restauración de áreas degradadas, priorizando la intervención en el Parque Nacional Natural Los Nevados, gravemente afectado por este fenómeno en 2006; para lo anterior será necesario, entre otras acciones, que las entidades territoriales al igual que las empresas de servicios públicos de carácter estatal procedan a adquirir los predios de propiedad privada y las mejoras al interior del parque.

Se fortalecerán las acciones que permitan el manejo adecuado del riesgo por sequía, tema dentro del cual reviste especial importancia el Fenómeno de El Niño que incide periódicamente sobre el clima del país; el MAVDT y el Ideam apoyarán la realización de mapas de riesgo sectoriales, que deberán ser elaborados por cada sector para diseñar, a partir de ellos, planes de reducción de la vulnerabilidad y planes de contingencia para atender sus consecuencias.

---

185 Definidas en la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.

En relación con el cambio climático, bajo la coordinación del MAVDT y el Ideam, y con la participación del DNP, y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Protección Social y Transporte, se elaborará la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, en el marco de la cual se establecerán opciones de estrategias para la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), se adelantarán estudios de vulnerabilidad, se definirán medidas específicas de adaptación y mitigación de los efectos, y se formulará un Plan Integral de Acción Nacional sobre Cambio Climático. Además se creará el marco institucional que coordine la implementación de todas estas acciones.

En el marco del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Colombia, se apoyará la implementación de programas y proyectos regionales de lucha contra la desertificación y la sequía, a través de los cuales se desarrollaran medidas "preventivas" en zonas que aun no han sido afectadas por este problema o que solo lo han sido levemente; medidas "correctivas" para mantener los procesos hidrológicos, ecológicos, la productividad y la diversidad biológica de las tierras desertificadas en grado moderado; y medidas de "rehabilitación" para recuperar las tierras gravemente o muy gravemente desertificadas. De igual manera, se avanzará en la zonificación y ordenación de zonas secas en el territorio nacional.

Gestión integrada del recurso hídrico

Dando continuidad al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en este nuevo plan se plantea el reto de garantizar la sostenibilidad del recurso, entendiendo que se deriva del ciclo hídrico que vincula una cadena de interrelaciones entre diferentes componentes naturales y antrópicos. En consecuencia, se requiere abordar el manejo del agua como una estrategia de carácter nacional desde una perspectiva ambiental e integral que recoja las bondades de la diversidad regional y las potencialidades de la participación de actores sociales e institucionales.

• Ordenamiento y planificación para la conservación del recurso

El MAVDT, en coordinación con el DNP y el Ideam, y con la participación de otros actores relevantes, formulará una Política Hídrica Nacional, como instrumento direccionador de la gestión integral del recurso, en la cual se establezcan los objetivos y estrategias del país para el uso y aprovechamiento eficiente del agua, que incluya objetivos de política para la prevención de la contaminación hídrica y de la calidad, considerando la armonización de los aspectos sociales, económicos y ambientales y el desarrollo de los respectivos instrumentos económicos y normativos. Para su formulación se hará uso de los resultados proporcionados por las evaluaciones ambientales estratégicas relacionadas que se prevé realizar.

Como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y el manejo de la oferta de agua en el país, se iniciarán o continuarán los procesos para la formulación e implementación de los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas abastecedoras de agua (POMCA), prioritariamente para capitales de departamento y municipios con poblaciones mayores de 50.000 habitantes, que presenten índices de escasez entre media, y alta. Para ello, el MAVDT reglamentará los consejos de cuenca, su conformación y la participación de los distintos miembros; serán conformados por las autoridades ambientales competentes con la participación de las entidades territoriales, las entidades públicas con representación en la zona, los usuarios de la cuenca, los grupos étnicos, la academia y los centros de investigación; estos consejos actuarán como órganos consultivos en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los POMCA. En concordancia con lo establecido en el Capítulo "Desarrollo Urbano: ciudades compactas y sostenibles, Agua para la Vida", se diseñará la reglamentación pertinente, a fin de establecer la participación de las empresas prestadoras del servicio de agua potable en la ejecución de los POMCA. Se dará especial importancia a la solución de los problemas de las cuencas que tributen a los ríos Magdalena y Cauca, para lo cual el MAVDT priorizará las acciones a desarrollar.

El establecimiento de 120.000 hectáreas de reforestación protectora se orientará principalmente a cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales en las zonas de conservación definidas por los respectivos planes de ordenamiento y manejo de cuencas y teniendo en cuenta las directrices del MAVDT.

En regiones donde es indispensable el aprovechamiento de aguas subterráneas, el Ideam coordinará con el Ingeominas la realización de inventarios regionales detallados, tanto de la oferta como de los tipos y la intensidad del uso del recurso, y se formularán por parte de las autoridades ambientales competentes los correspondientes planes de manejo para orientar su uso y aprovechamiento sostenible.

Se formularán planes de manejo ambiental, en 13 páramos relacionados con abastecimiento hídrico de asentamientos humanos, y en sitios en donde por las características de los suelos y sus procesos de deterioro, se ha evidenciado el avance de procesos de desertificación. Adicionalmente, se contribuirá a la recuperación y conservación de los humedales a través de la definición y determinación de sus zonas de protección, de mantenimiento de su conectividad y de las zonas importantes para la recuperación de su sistema hídrico. Se definirán zonas de protección en complejos de humedales de la Depresión Momposina en los municipios de Majagual, Sucre y Guaranda y en los municipios de Magangué, Achí y San Jacinto del Cauca en Bolívar; y se formularán los planes de manejo para los humedales de Zapatosa, Delta del Río Baudó y Fúquene. Como herramienta para conservar y restaurar los humedales del país se revisará, actualizará y adoptará por Conpes, la Política Nacional de Humedales Interiores.

El MAVDT fortalecerá y consolidará los instrumentos económicos y financieros relacionados con el recurso hídrico y propenderá por su armonización con los instrumentos de planificación, regulatorios y de administración del recurso, de tal manera que se eliminen los conflictos en su aplicación y permitan la concurrencia de distintas fuentes de recursos para la financiación de los POMCA. Además, se ajustará la estructura organizativa y funcional del Viceministerio de Ambiente para garantizar el cumplimiento de los propósitos aquí enunciados en torno a la gestión integral del recurso hídrico.

• Uso eficiente del agua

El uso eficiente del agua, garantizará mediante la promoción de mecanismos intersectoriales de coordinación, como las agendas ambientales sectoriales, las evaluaciones ambientales estratégicas, los convenios de producción más limpia, las comisiones técnicas intersectoriales y los consejos de cuencas, y el ajuste de los incentivos que efectivamente permitan el uso eficiente del recurso. Es especialmente importante la concertación con los principales sectores consumidores de agua en el país, es decir el agrícola –para impulsar la utilización de tecnologías más eficientes de riego y de uso de agua en actividades de poscosecha–, el de agua potable –para impulsar programas de reducción del consumo de agua en los centros urbanos– y el industrial.

A través de los programas estratégicos para el manejo integral del agua que adelanta Colciencias, se buscará la financiación de investigaciones en desarrollo y transferencia de tecnologías y eficiencia de sistemas productivos en el uso del agua. Así mismo, el Ideam, con el concurso de las autoridades regionales, fortalecerá la red de monitoreo de calidad y cantidad del agua en todo el país, con énfasis en la cuenca Magdalena-Cauca, donde se contará con el apoyo de Cormagdalena y las autoridades ambientales regionales en cuyas jurisdicciones se vierten aguas residuales a la mencionada cuenca.

En relación con la contaminación hídrica, se trabajará principalmente en la prevención y control de vertimientos, para lo cual se actualizarán los diagnósticos sectoriales con el fin de priorizar las acciones en los sectores que generen mayor contaminación y los que presenten perspectivas de altas tasas de crecimiento; se promoverán cambios tecnológicos en los sectores generadores de mayor contaminación mediante la suscripción de convenios de producción más limpia y se divulgarán los mecanismos existentes (tributarios y financieros) para promover la adopción de estas tecnologías. Acciones similares se emprenderán para enfrentar los problemas de sedimentación, erosión y degradación.

Se revisarán y armonizarán las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control de la contaminación. Se promove-

rá la mayor efectividad en la inversión de los recursos provenientes del recaudo de la tasa retributiva, con el fin de que se destinen al monitoreo de la calidad del recurso y a proyectos de inversión para el mejoramiento de su calidad. Así mismo, se crearán indicadores y criterios para el control y seguimiento sectoriales, los cuales facilitarán que las autoridades ambientales aseguren el cumplimiento de las normas por parte de los sectores.

Se diseñarán estrategias que permitan la concurrencia de recursos, competencias y responsabilidades de los diferentes actores que participan en la gestión integral del recurso hídrico; se implementarán mecanismos que garanticen una mayor efectividad de la inversión de recursos derivados de la aplicación de instrumentos económicos y financieros. Especial importancia se dará a la vigencia del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y a la definición de mecanismos y demás instrumentos que garanticen su efectivo cumplimiento por parte de las entidades territoriales.

• Gestión integral de costas y mares

En el marco de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en el 2002, se dará continuidad a los procesos regionales de incorporación de los lineamientos del manejo integrado de las zonas costeras en los planes de ordenamiento territorial costero, con la vinculación directa de las entidades territoriales, autoridades ambientales y científicas de cada una de las Unidades Ambientales Costeras establecidas por la Política.

Se diseñarán instrumentos de gestión para el manejo del recurso hídrico en su componente marino y costero, referentes al control de la contaminación mediante la definición de límites permisibles para descargas por actividades antrópicas prioritarias. Se establecerá un plan de acción para el manejo integral del recurso a partir de la identificación y precisión de competencias en materia ambiental, con el fin de asignar responsabilidades.

De igual forma, las acciones que se desarrollen con el objeto de incorporar de manera integral y sostenible el territorio marítimo y las potencialidades de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares al desarrollo del país, contribuirán al logro de los propósitos planteados en la línea de "*Fortalecimiento de las Capacidades Territoriales para Promover el Desarrollo*", del componente de "*Desarrollo Regional"*, y de *Integración del territorio marítimo al desarrollo nacional* incluidas en el presente Plan.

Conocimiento, conservación y uso sostenible de la Biodiversidad

Colombia es un país con una gran oferta ambiental que no ha sido aprovechada en su real dimensión y que debe ser tenida en cuenta como soporte de un modelo alternativo de desarrollo nacional, regional y local; uno de los elementos fundamentales de esa oferta corresponde a su diversidad biológica. El Estado reconoce que las múltiples funciones estratégicas que cumple la biodiversidad[186] son indispensables para generar bienestar, crecimiento y desarrollo y que, a su vez, dependen del tipo de relación que el hombre establece con la naturaleza. Usar sosteniblemente la biodiversidad, aprovechando las ventajas comparativas que le aporta al país, para convertirlas en ventajas competitivas, requiere el acompañamiento de acciones concretas que propendan por su conocimiento y conservación y de mecanismos que promuevan la distribución justa y equitativa del beneficio derivado de su uso,[187] como un compromiso de la Nación reflejado en el presente Plan Nacional de Desarrollo.

• Conocimiento de la biodiversidad

Se avanzará en la elaboración del inventario nacional de la biodiversidad, como una tarea interinstitucional coordinada por el Instituto Alexander von Humboldt (IAvH) y el MAVDT y apoyada e implementada por los institutos de investigación y las demás instituciones del Sina que tienen competencia en el tema. Se definirá una estrategia que permita identificar claramente los vacíos de información, nacionales y regionales, que existen en los diferentes componentes de la biodiversidad para ser incluidos en la construcción del inventario. La información generada será sistematizada, articulada y puesta al servicio público por medio del Sistema de Información en Biodiversidad (SIB), en el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC).

Para fomentar el conocimiento del uso potencial de la biodiversidad nativa, el Estado apoyará la generación de conocimiento básico en temas de genética, biotecnología, sistemática y taxonomía y de conocimiento articulado a las demandas del sector productivo en temas de uso de la biodiversidad nativa. Se apoyarán proyectos tendientes a la identificación de las especies silvestres promisorias, tanto continentales como marinas, que puedan ser objeto de planes de manejo y aprovechamiento sostenible. De la misma forma, se apoyará la implementación del programa nacional de bioprospección terrestre y marina.

El MAVDT formulará una agenda nacional de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, para nuevos productos de valor agregado, que fortalezca a cada uno de los eslabones de las cadenas de agregación de valor; el desarrollo de la agenda se realizará a través de la creación en Colciencias de programas estratégicos de investigación y del aprovechamiento de los programas para formación de talento humano en investigación y desarrollo. Para hacer operativos los procesos de investigación en biodiversidad, se revisarán con criterios de rigurosidad y eficiencia los procedimientos para otorgar las licencias, permisos y trámites.

Por la importancia del conocimiento tradicional para el manejo de la biodiversidad, el MAVDT coordinará con las instituciones que tengan competencia en el tema la formulación participativa de lineamientos de política para su recuperación, protección y fomento, de forma tal que se involucren acciones de comunicación y educación, adecuadas a la diversidad de contextos culturales.

• Conservación de la biodiversidad

La conservación de la biodiversidad deberá ser una tarea descentralizada. Por lo anterior, se elaborará una política nacional, adoptada por Conpes que defina y reglamente el Sistema Nacional de Areas Protegidas, SINAP, de forma tal que se articulen las diferentes categorías y sistemas de áreas protegidas de carácter nacional, regional y local; que incorpore lineamientos para la definición de la estrategia de sostenibilidad financiera del SINAP así como los objetivos de conservación que tiene el país, como marco único para la creación de nuevas áreas protegidas. En este marco se aumentará la representatividad ecosistémica por medio de la declaratoria o ampliación de 200.000 nuevas hectáreas de áreas protegidas, terrestres y marinas dentro del SINAP.

Se apoyará la elaboración e implementación de planes de manejo socialmente concertados en las diferentes áreas protegidas, de forma tal que incluyan criterios para el conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad. En coordinación con la UAESPNN, las autoridades ambientales regionales y las entidades territoriales delimitarán las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del SPNN, de acuerdo con la reglamentación que, para el efecto, expida el Gobierno Nacional. Igualmente, la UAESPNN liderará la concertación de estrategias especiales de manejo de áreas del SPNN traslapadas con resguardos indígenas. Finalmente, se fortalecerá la cooperación internacional para el manejo de áreas protegidas fronterizas.

Se adelantarán diferentes procesos de conservación y manejo de ecosistemas estratégicos. Particularmente se trabajará en la definición de criterios que permitan priorizar acciones de conservación y recuperación de humedales y en la declaratoria de al menos tres nuevos humedales de importancia internacional Ramsar. Se promoverá el ordenamiento de 100.000 ha de manglar, en especial en zonas de influencia de comunidades étnicas, así como la ordenación y manejo de ecosistemas de páramo. El MAVDT liderará la reglamentación de los aspectos concernientes al bosque natural en el marco de la Ley 1021 de 2006, para lo cual contará con el apoyo técnico de los institutos de investigación. En los próximos cuatro años se contará con planes de ordenación y manejo

186 Que comprenden la provisión y regulación del agua, la producción de oxígeno, la absorción de CO_2, el esparcimiento y la producción de alimentos, entre otros).

187 Convenio sobre la Diversidad Biológica, Política Nacional de Biodiversidad y Visión Colombia II Centenario: 2019.

para 2.000.000 ha adicionales de bosque natural de las cuales 100.000 estarán en proceso de certificación.

Con el fin de promover la conservación, restauración y protección de zonas de importancia estratégica ambiental, se estudiará la posibilidad de incluir una ponderación adicional en el indicador de eficiencia fiscal de que trata la Ley 715 de 2001 para aquellos municipios que establezcan incentivos en materia de impuesto predial a predios particulares que sean destinados a tales propósitos.

Dada la urgencia de implementar medidas efectivas para evitar la extinción de especies amenazadas por pérdida de hábitat o por tráfico ilegal y para la protección de las especies endémicas y migratorias el MAVDT, apoyado por los institutos de investigación, las autoridades ambientales regionales, la academia y las comunidades rurales, coordinará la elaboración e implementación de planes enfocados a la protección y manejo de sus hábitats naturales. A su vez, el Estado continuará apoyando la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Tráfico Ilegal de Especies Silvestres.

Todas las estrategias de conservación in situ y de conocimiento de la biodiversidad serán fortalecidas por las acciones que en materia de conservación ex situ se desarrollen como complemento. De igual manera se fortalecerá la gestión ambiental en materia de prevención, manejo y control de especies introducidas, exóticas, invasoras y trasplantadas. Finalmente, se continuará implementando a nivel nacional y regional la gestión ambiental técnica y normativa en bioseguridad respecto a organismos genéticamente modificados (OGM) y, como parte de la acción de "Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad (PyP)" del componente de "Seguridad Social Integral" contemplado en el Capítulo de "Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad" se fortalecerá el componente ambiental del Laboratorio Interinstitucional de Detección y Monitoreo de OGM".

• Uso sostenible de la biodiversidad

Con el fin de promover el aprovechamiento sostenible de productos de la biodiversidad y de los servicios ambientales, es necesario trabajar de manera coordinada, en el marco de cadenas de valor, de acuerdo con lo propuesto en el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PENMV). Para lo anterior se enfocarán los esfuerzos en articular la investigación básica con la aplicada, generar innovación y transferencias de tecnologías, promover el desarrollo de mercados, fortalecer y desarrollar diferentes esquemas empresariales y desarrollar y aplicar la normatividad.

En concordancia con las prioridades programáticas y temáticas del Plan Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología y del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes, se fortalecerá la generación de conocimiento científico, tecnológico y de innovación en torno al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y recursos genéticos así como de procesos de desarrollo productivo y tecnológico, acorde con las necesidades de los sectores productivos de mercados verdes.

Igualmente, se realizarán estudios para identificar el potencial comercial, en los ámbitos nacional e internacional, de los productos elaborados a partir de especies de la biodiversidad nativa, marina y continental y de los servicios ambientales, y se fortalecerán el Observatorio Nacional de Biocomercio, OBIO.

Con miras a apoyar el desarrollo de iniciativas empresariales y de diferentes esquemas asociativos, se explorarán nuevos instrumentos, económicos y financieros, y se fortalecerán los mecanismos existentes que tengan por objetivo la dinamización de los Mercados Verdes. Conjuntamente con las autoridades ambientales regionales, los institutos de investigación y con la participación de las cámaras de comercio, el Sena y otras entidades de fortalecimiento empresarial, se brindará apoyo a las cadenas de valor que además promuevan la generación de empleo en las regiones. Al final del cuatrienio se espera contar por lo menos con 150 nuevas mipymes y empresas de base comunitaria vinculadas a las cadenas productivas que se promueven en el marco del PENMV.

El MAVDT, en coordinación con los institutos de investigación y las autoridades ambientales regionales, apoyará a los diferentes usuarios de la biodiversidad en la formulación e implementación de planes de manejo costo-efectivos, orientados al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los servicios ambientales que presta. Así mismo, se desarrollará un conjunto de instrumentos económicos y financieros que incentiven el conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, incluyendo los mecanismos necesarios para la creación de un sistema de pago por servicios ambientales en Colombia.

El MAVDT, en conjunto con el Ministerio de la Protección Social, el Invima, el ICA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, desarrollarán un proceso de armonización de la normatividad para el uso sostenible de la biodiversidad y pondrá en marcha una estrategia que facilite y promueva el desarrollo y la comercialización de nuevos productos derivados de la flora y la fauna nativas, en especial de aquellos orientados a aplicaciones en las industrias alimenticia, farmacéutica, cosmética y de insumos para la producción agrícola. Para ello, se reconocerán las investigaciones realizadas en el país y se ampliará el vademécum de plantas medicinales.

Se facilitará la implementación de las políticas nacionales de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los servicios ambientales en cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible a través de la promoción de las ventanillas de mercados verdes y biocomercio. El MAVDT coordinará, con las demás instituciones que fomentan el uso sostenible de la biodiversidad la defininición y formulación del programa nacional de biocomercio sostenible, como parte de la actualización y revisión del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes.

Reconociendo el potencial que tiene el aprovechamiento de los recursos genéticos y sus productos derivados, y como medida para evitar la biopiratería y una distribución poco justa e inequitativa del beneficio obtenido, el MAVDT coordinará la definición de lineamientos de política para su acceso y aprovechamiento[188]. En este sentido, el MAVDT liderará el proceso de revisión de la Decisión 391 de la CAN sobre acceso a los recursos genéticos.

De otra parte, en alianza con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y con la activa participación de la UAESPNN, se promoverá el ecoturismo como herramienta para la conservación de la biodiversidad a escala regional y local, a través de la promoción de la participación privada y comunitaria en la prestación de servicios ecoturísticos, del fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Ecoturismo y del trabajo articulado con entidades como el Sena, Proexport, el Fondo de Promoción Turística y otras instituciones públicas y privadas vinculadas a esta actividad. Al final del cuatrienio se espera contar con al menos cuatro nuevos esquemas de participación privada o comunitaria para la prestación de servicios ecoturísticos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles

El Gobierno Nacional ha venido consolidando una estrategia tendiente a mejorar el desempeño de los sectores productivos y del proceso de concertación de la agenda interna para la competitividad y la productividad, en cuyo marco la variable ambiental deja de ser percibida como un costo adicional convirtiéndose en una oportunidad para crear competitividad y facilitar el acceso a los mercados nacionales e internacionales.

• Implementación de acciones sectoriales que integren consideraciones ambientales

En la perspectiva de fortalecer la responsabilidad de la gestión ambiental en las etapas de planeación y desarrollo de los sectores económicos del país, se profundizará el esquema de implementación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas, EAE, en especial en los sectores de infraestructura, transporte y minero-energético, de turismo y salud ambiental, las cuales serán desarrolladas por los ministerios correspondientes. Para lo anterior, el MAVDT elaborará lineamientos para orientar la realización de las evaluaciones, para su aplicación sectorial y territorial[189].

---

188 Este documento será adoptado a través del Conpes.

189 Este documento será adoptado a través del Conpes.

Los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Minas, en coordinación con el DNP, formularán un documento Conpes para el sector minero, cuyas acciones servirán de insumo para la formulación de la política sectorial minera contemplada en el capítulo sobre "*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo"* del presente Plan de Desarrollo.

De igual forma, se revisarán, ajustarán, formalizarán e implementarán las agendas ambientales interministeriales e intersectoriales, así como las agendas con grupos étnicos y otros grupos de la sociedad, impulsando la suscripción de acuerdos y convenios interinstitucionales e intersectoriales que soporten su ejecución[190]. Para el caso específico de la Región Amazónica y del Pacífico, se culminará con la formulación de las políticas respectivas, las cuales tendrán como referente los resultados de las Agendas 21, construidas estas últimas, bajo la coordinación de los Institutos SINCHI e IIAP, respectivamente.

Con el fin de promover la competitividad empresarial y contar con una herramienta que permita verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, bajo la coordinación del Ideam se diseñará un sistema unificado de información, en los ámbitos nacional y regional, sobre el uso y aprovechamiento de recursos y la generación de vertimientos, emisiones y residuos por parte de los diferentes sectores productivos, que se iniciará con los sectores manufacturero, de hidrocarburos y agropecuario, logrando con ello, además, simplificar y unificar en todo el país los procedimientos usados para el reporte a las autoridades ambientales.

Se ajustará la estructura organizativa y funcional del MAVDT para la conformación de un grupo de trabajo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y se definirá el alcance de las competencias en materia ambiental y de la coordinación intersectorial del sistema MSF; se desarrollarán mecanismos de coordinación intrasectorial con autoridades ambientales regionales e institutos de investigación, mediante la creación de grupos MSF regionales; se mejorará la capacidad operativa, técnica y científica del componente ambiental del sistema MSF y se coordinarán con otras autoridades ambientales las acciones de control y vigilancia sobre distintas cadenas, con énfasis en las cadenas de la carne, la leche bovina y otros productos priorizados. Estas estrategias se articulan con la estrategia de *"Mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria"* y con la estrategia *"Abrir nuevos mercados"*, incluidas en el capítulo sobre "*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo",* desarrolladas por el Ministerio de Agricultura, el Invima, el ICA, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y demás entidades competentes para el tema en el marco de los tratados comerciales y de las estrategias de desarrollo del sector productivo. En temas de inocuidad de la producción agroalimentaria el Ministerio del ramo, con las entidades adscritas y demás responsables de la implementación de los Conpes 3375 y 3376 de medidas sanitarias y fitosanitarias, establecerá un sistema de registro de plaguicidas y monitoreo de límites máximos de residuos y un plan de residuos que contemple contaminantes químicos.

Respecto al uso eficiente de insumos agropecuarios el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades adscritas fortalecerán y brindarán asistencia técnica a la producción agropecuaria en manejo ambiental, manejo integrado de plagas y buenas prácticas.

Con el propósito de diseñar e implementar programas nacionales dirigidos a promover una cultura de consumo sostenible, se formularán e implementarán herramientas y metodologías para promover el consumo sostenible, adaptadas a las condiciones sociales, económicas y ambientales de las regiones y del país[191].

• Bienes y servicios amigables con el medio ambiente

Reconociendo el potencial de oferta de bienes y servicios ambientales, así como su creciente demanda en los mercados nacional e internacional, el MAVDT coordinará la actualización, consolidación e implementación del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PENMV), como una estrategia integral de desarrollo sostenible económico, social y ambiental para la competitividad y la generación de empleo, especialmente para los grupos poblacionales con bajos niveles de inserción en las dinámicas económicas tradicionales.

Teniendo en cuenta que el Plan involucra a sectores que tienen un gran impacto sobre el medio ambiente, la sostenibilidad de los recursos naturales y la competitividad del país, se articularán sus estrategias con las políticas y los programas sectoriales de inversión,

En el marco del PENMV, y conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Proexport y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se desarrollarán incentivos para apoyar los sistemas agropecuarios sostenibles y la certificación ecológica para productores y empresarios, con el propósito de consolidar, fortalecer, diversificar y ampliar la oferta de productos ecológicos, aumentar su competitividad en los mercados y promover su consumo interno.

La agricultura ecológica será dirigida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en concordancia con el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes del MAVDT. Se apoyará a pequeños y medianos productores que quieran reconvertir sus sistemas productivos hacia la agricultura ecológica y buscar progresivamente ampliar sus mercados hacia mercados internacionales.

Se fortalecerá el Programa Nacional de Ecoetiquetado, como esquema voluntario de diferenciación de bienes y servicios con atributos ambientales y sociales mediante: la normalización de nuevas categorías dentro del programa; la creación de unidades sectoriales de normalización; la divulgación y la promoción del sello ambiental colombiano entre productores y los consumidores nacionales; la búsqueda de reconocimiento mutuo con sellos similares en otros países y la promoción del uso del sello ambiental, a través de la creación de mecanismos económicos y financieros, en sectores productivos estratégicos de la economía nacional, de forma tal que al final del cuatrienio haya por lo menos 40 productos certificados con este sello.

Se promocionarán las opciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto y se fortalecerá el portafolio de proyectos de reducciones de emisiones. De esta forma se espera, al final del cuatrienio que el país cuente con opciones de compra de certificados de reducción de emisiones de gases efecto invernadero por un valor de 40 millones de dólares. Así mismo, se implementarán estrategias para superar las barreras (técnicas, comerciales, institucionales, jurídicas y financieras) que limitan la formulación de proyectos de reducción de emisiones de GEI en los sectores o actividades con mayor impacto en el desarrollo nacional, tales como el impulso a programas de investigación en metodologías de formulación de proyectos y en diseño de tecnologías aplicables, o el desarrollo de esquemas de financiación en asocio con entidades promotoras nacionales e internacionales.

Se fortalecerán los vínculos entre el PENMV y la Política Nacional de Producción más limpia, articulando esfuerzos, instrumentos, mecanismos de financiación y sectores prioritarios de trabajo. En el marco de ambas iniciativas se suscribirán nuevos convenios de producción más limpia con gremios y asociaciones locales y regionales que contribuyan a prevenir el deterioro ambiental y mejoren la competitividad sectorial; se desarrollarán cinco proyectos de producción más limpia en uso del mercurio para la minería de oro; se diseñarán e implementarán incentivos económicos y financieros que promuevan la adopción de este tipo de tecnologías; se promoverán estrategias de cooperación técnica internacional (convenios o proyectos de transferencia tecnológica); y se trabajará en la implementación del Programa Nacional de reconocimiento ambiental empresarial.

Se incluirán los bienes y servicios promovidos por el PENMV en los Programas de Promoción de Exportaciones de Proexport, en las convocatorias de financiación promovidas desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otras entidades del Gobierno. Igualmente, se adelantarán acciones encaminadas a fortalecer las líneas de financiación existentes para las iniciativas privadas y comunitarias de mercados ver-

[190] Algunos de los temas incluidos en las agendas existentes han sido incorporados en los capítulos de este Plan relacionados con los temas sectoriales correspondientes.

[191] Algunas de estas herramientas son: ecodiseño, análisis de ciclo de vida, compras sostenibles y programas de educación sobre consumo sostenible dirigidos a los jóvenes.

des y producción más limpia y a ampliar la cobertura de crédito, facilitando el acceso a otras líneas y otras estrategias de financiación.

Prevención y control de la degradación ambiental

El deterioro de las condiciones ambientales en las áreas urbanas y rurales se traduce en altos costos para la población y para el Estado, en detrimento del desarrollo del país. Por tanto, se hace necesario fortalecer los instrumentos para prevenir y controlar la degradación ambiental atendiendo de manera directa las principales causas y promoviendo una cultura de la prevención, en consonancia con lo establecido en las estrategias sectoriales del capítulo "*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo*" del presente Plan.

Por los impactos positivos que puede generar sobre la salud de la población y sobre las finanzas del Estado, se elaborará una Política Nacional de Salud Ambiental, con base en el Plan Nacional de Salud Ambiental (Planasa) - 2000-2010, que promueva la equidad y la protección hacia los grupos más vulnerables, y que haga énfasis en los problemas ambientales que generan los mayores costos para la sociedad colombiana.

En relación con la contaminación del aire, el MAVDT promoverá la consolidación de la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Prevención y el Control de la Contaminación del Aire, Conaire, como instancia de coordinación para el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de políticas, estrategias e instrumentos nacionales en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica en Colombia. Esta estrategia articulará el tema de prevención y control de la contaminación del aire con la promoción por parte del Gobierno de los combustibles más limpios y la promoción de la competencia en el mercado de biocombustibles, contenidos en el capítulo "Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo" del presente Plan.

Bajo la coordinación del Ideam, se elaborarán, validarán y ajustarán los protocolos nacionales de monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, y de inventarios de emisiones generadas por fuentes fijas y móviles. El MAVDT apoyará el fortalecimiento de 15 redes de monitoreo de calidad del aire y elaborará el diagnóstico del estado de 7 redes del país, promulgará las normas para fuentes fijas y fuentes móviles y adelantará cinco estudios piloto para evaluar los efectos de la contaminación del aire en la salud. Como parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), se creará el Sisaire que será administrado por el Ideam.

El MAVDT impulsará la formulación y avance por parte de las autoridades ambientales competentes, de los programas de reducción de contaminación en la fuente y diseñará un instrumento económico para la prevención y control de la contaminación del aire. Se revisarán y armonizarán las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control de la contaminación. Así mismo, se crearán indicadores y criterios para el control y seguimiento sectoriales, los cuales facilitarán que las autoridades ambientales aseguren el cumplimiento de las normas.

En materia de residuos, se promoverá la gestión integral desde los patrones de producción y consumo hasta su aprovechamiento y valorización o disposición final, incluyendo el establecimiento de la responsabilidad extendida del productor, la conformación de la Mesa Nacional de Reciclaje para fomentar el aprovechamiento sostenible de los residuos sólidos, la implementación de sistemas integrados de retorno de materiales reciclables y la elaboración de guías técnicas de reciclaje; además, se fortalecerá el convenio con el Sena para continuar promoviendo y consolidando la organización empresarial de los diferentes actores dedicados al reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, con el fin de hacer de ellas unas actividades económicas productivas.

Se continuará con la implementación de la Política Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos, Respel, con el fin de avanzar en la solución a los graves problemas que conllevan su generación y manejo inadecuados. En este sentido, se promoverá la prevención de su generación a través del impulso de estrategias de producción más limpia; se establecerá el requerimiento de formulación de planes de gestión integral a los generadores de Respel y a las autoridades ambientales regionales; se impulsará la creación y fortalecimiento de empresas para el aprovechamiento y la valorización de Respel de manera ambientalmente segura; se establecerán cinco sistemas de retorno de Respel derivados del consumo masivo; se identificarán las alternativas de tratamiento y disposición final para tres regiones del país y se desarrollarán los planes de eliminación de RESPEL que son objeto de compromisos internacionales.

Se garantizará la eliminación en 2010 de alrededor de 600 toneladas de Sustancias Agotadoras de Ozono (SAO) que se importan y consumen anualmente en el país, y se desarrollará una estrategia nacional para el buen manejo de refrigerantes que incluya la gestión de residuos de SAO; además, se implementarán acciones interinstitucionales para controlar el contrabando de refrigerantes en zonas de frontera. El MAVDT articulará la aplicación en el país de los Protocolos de Kyoto y Montreal.

En relación con los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), se formulará e iniciará la implementación del Plan Nacional de Aplicación, en el marco de los compromisos adquiridos en la Convención de Estocolmo; se desarrollará el marco normativo básico y se formulará un plan de fortalecimiento institucional.

Se elaborará una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas; se expedirá la norma pertinente. Se definirán criterios de priorización de los pasivos ambientales que permitan clasificarlos de acuerdo con su importancia estratégica. El MAVDT desarrollará estudios piloto en el tema y capacitará a las distintas autoridades ambientales y a los responsables sectoriales para su adecuada gestión.

Con el fin de controlar el uso y manejo seguro y/o la prohibición de sustancias químicas de alto riesgo ambiental, el MAVDT, en conjunto con las universidades, sector privado e institutos de investigación diseñará e implementará estrategias y acciones para el manejo seguro de sustancias químicas, promoviendo su inclusión en las acciones y programas de uso de plaguicidas y sustancias químicas contenidos en la estrategia de mejoramiento del estatus sanitario de la producción agroalimentaria del capítulo "*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo"* del presente Plan. Por otra parte, y en consonancia con las acciones internacionales, se consolidarán estrategias multisectoriales e interinstitucionales para prevenir los riesgos ambientales derivados del mercurio y de otras sustancias de alto riesgo ambiental.

Fortalecimiento del Sina para la gobernabilidad ambiental

La estructura descentralizada e intersectorial del Sina, además de ser innovadora, impone retos importantes. Es necesario un trabajo conjunto entre las entidades que lo conforman para lograr una auténtica coordinación interinstitucional, la optimización de recursos y la focalización de acciones para lograr mayores impactos. Para esto es necesario, proveer y articular regulaciones de manera eficiente y coordinar los procesos y herramientas de gestión ambiental.

Las acciones de fortalecimiento del Sina deben enfocarse en las competencias de planificación, regulación, seguimiento, control y evaluación que las distintas entidades deben ejecutar, en las relaciones que deben existir entre ellas, en los flujos de información y en la definición precisa de competencias y jurisdicciones, con el fin de dar cumplimiento a los principios de transparencia, eficiencia, articulación interinstitucional, enfoque territorial, participación y equidad que se han propuesto.

• Instrumentos para la gestión ambiental

Las autoridades ambientales cuentan con un amplio conjunto de instrumentos normativos, económicos y de planificación para la gestión ambiental. Con el fin de potenciar y hacer más eficiente este conjunto, se propenderá, a partir de una evaluación integral, por la optimización, armonización y articulación de los mismos.

Se crearán espacios formales de interacción técnica entre las entidades y los diferentes actores del Sina, en los ámbitos tanto nacional como regional, para la implementación, seguimiento y evaluación de políticas

ambientales, la unificación de criterios para la aplicación de las normas, y para facilitar la retroalimentación de las políticas nacionales a partir de las necesidades planteadas por las regiones y las localidades.

En todo caso, se fortalecerá el papel de las autoridades ambientales regionales como coordinadoras de la gestión ambiental local y regional y de ejecutoras de la política –el cual debe estar articulado con el trabajo de las entidades territoriales– y se continuará trabajando en su fortalecimiento técnico y administrativo en los diferentes niveles de gestión y competencia.

Teniendo en cuenta que en la actualidad se tienen identificadas algunas dificultades relacionadas con conflictos de competencias al interior del Sina, se propone hacer de manera conjunta, una revisión y definición precisa de las competencias de las entidades que lo conforman, incluyendo Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Autoridades Ambientales Urbanas, Institutos de Investigación, Unidad de Parques Nacionales y entidades territoriales, con el objeto de resolver tales conflictos y así facilitar una coordinación interinstitucional real y efectiva, acorde con las necesidades ambientales del país.

Se revisará el diseño institucional del Sina y la naturaleza jurídica de algunas de sus instituciones –institutos de investigación, UAESPNN y Autoridades Ambientales Urbanas– en función de sus atribuciones y competencias y se propondrán los ajustes necesarios. Así mismo, en la perspectiva de contar con una institucionalidad nacional ambiental acorde con los retos que aquí se proponen, se revisará la estructura institucional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Departamento Nacional de Planeación. Para este último se evaluará su estructura especialmente para fortalecer en su papel estratégico en la incorporación de los criterios ambientales en las políticas sectoriales.

El MAVDT y el DNP definirán una estrategia financiera para las entidades del Sina, que garantice su sostenibilidad, reorganice los mecanismos financieros actuales y asegure una redistribución más equitativa, entre las diferentes autoridades ambientales, de los recursos que financian la gestión; esta estrategia incluirá la articulación de la inversión regional y la gestión de recursos de cooperación internacional a través de la promoción de proyectos de cooperación con los países donantes y ante las fuentes multilaterales de cooperación para el sector. Ambas entidades evaluarán y propondrán mejoras al Fondo de Compensación Ambiental, para que responda a las necesidades de las corporaciones de menos recursos de manera eficiente y oportuna.

Con el fin de contar con instrumentos para la evaluación de la política ambiental nacional, de la inversión Sina y de sus impactos, el MAVDT y el DNP adelantarán acciones orientadas a: (i) definir las prioridades ambientales de mediano y largo plazo para el país, que permitan dirigir las inversiones del Sina y que estén directamente ligadas con las actividades de investigación e información; (ii) diseñar un sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de la inversión ambiental por finalidades, que esté integrado al SIAC y que permita superar la visión de seguimiento sólo de la gestión y los resultados; (iii) evaluar la política ambiental nacional, como principio fundamental para garantizar el mejoramiento continuo de la gestión ambiental.

Se efectuará un ejercicio de revisión, ajuste y actualización de la normatividad ambiental, con el fin de consolidar un cuerpo armónico de normatividad y regulación y se generará capacidad técnica del recurso humano del Sina asociada con la interpretación y aplicación de la normatividad ambiental. También se promoverá la armonización de la normatividad ambiental con normatividades sectoriales que puedan estar generando conflictos de autoridad en materia ambiental; especial atención se prestará a la armonización con el sector minero. La creación de capacidades se impulsará también en otros temas científicos, técnicos y administrativos para atender los desafíos ambientales planteados por el Plan Nacional de Desarrollo y la gestión ambiental en general.

Finalmente, se fortalecerán las relaciones bilaterales, regionales y globales para la promoción de los temas prioritarios de la agenda ambiental, en especial con los países donantes y con los países fronterizos en el marco de las Comisiones de Vecindad, y de la participación en la Comunidad Andina de Naciones y la OTCA. Se afianzará el seguimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en el marco de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, garantizando una presencia cualificada en los espacios internacionales de discusión sobre el tema y en las reuniones de los órganos rectores y subsidiarios de los acuerdos multilaterales de medio ambiente (AMUMAS).

• Gestión del conocimiento y de la información

La Política Nacional de Investigación Ambiental plantea como objetivo central la necesidad de impulsar la generación y utilización oportuna de conocimientos relevantes para el desarrollo sostenible, con la finalidad de lograr un mejoramiento de la calidad ambiental y de las condiciones de vida de la población.

En esta perspectiva, se diseñará y se desarrollará un plan estratégico que integre las actividades de información e investigación ambiental realizadas por todas las entidades públicas y privadas que generan conocimiento en el marco del Sina, en articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, SNCyT; este plan estratégico recogerá las prioridades nacionales y regionales definidas por las demás estrategias establecidas en el presente PND. A través de un documento Conpes se definirán los lineamientos de política para la gestión de la información sectorial necesaria para la inclusión de criterios ambientales en la toma de decisiones sectoriales.

Con el fin de fortalecer al SIAC, se actualizará su marco normativo y se formularán y ejecutarán lineamientos de política de manera que se fortalezcan las capacidades de gestión de información en las entidades productoras y usuarias de información, y los esquemas de cooperación y coordinación interinstitucional, definiendo roles y competencias y promoviendo el intercambio, la difusión y la utilización de la información.

En el desarrollo del SIAC se garantizará la integración, complementariedad e interoperabilidad del Sistema de Información Ambiental, SIA; del Sistema de Información para la Planificación y la Gestión Ambiental, SIPGA, y de los demás sistemas y herramientas de información ambiental, para lo cual (1) se apoyarán los procesos nacionales y regionales de investigación científica y de monitoreo ambiental en los distintos ámbitos geográficos, específicamente en la definición e implementación de modelos conceptuales integrales, protocolos, estándares, redes operativas y en el desarrollo de herramientas tecnológicas; (2) se desarrollarán iniciativas de gestión de la información que fortalezcan el Sistema de Información Ambiental (SIA) en sus distintos componentes[192]; (3) se adelantará la estrategia de metadatos ambientales que permita la trazabilidad de la información ambiental del país, integrando las iniciativas en marcha y se establecerán procedimientos de seguridad para garantizar la integridad de la información ambiental del país, en un arreglo interinstitucional y de manera cooperativa con los organismos nacionales responsables; y (4) se articularán los centros de documentación de las entidades del Sina, mediante la estandarización de catálogos documentales, adoptando esquemas internacionales que permitan su acceso en línea.

Para avanzar en el diseño y la construcción del SIPGA y sus componentes, se hará énfasis en la adopción de un marco conceptual integrador que permita articular la generación de información para el seguimiento a la gestión ambiental. El SIAC, por su parte, estará soportado en sistemas de indicadores que permitan aportar información agregada sobre el estado y conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Se mantendrá el esfuerzo en el mejoramiento continuo de la eficiencia de los procesos de licenciamiento, con énfasis en los procesos de competencia de las autoridades ambientales regionales, para lo cual se adelantarán procesos de fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de estas autoridades y se desarrollarán acciones para optimizar la aplicación de las tarifas de evaluación y seguimiento ambiental. Al final del cuatrienio estas autoridades deberán haber reducido en un

[192] Sistemas de Información en Biodiversidad (SIB), Marino y Costero (SIAM), de calidad de aire (SISAIRE), de uso de recursos en sectores productivos (MUR) y agroindustrial, mecanismo de facilitación del Convenio sobre Diversidad Biológica (CHM) y los Sistema de Información Territorial para la Amazonia y Pacífico (SIAT), entre otros.

25% el tiempo de licenciamiento, lo cual contribuirá a mejorar la competitividad de los sectores productivos del país. La información sobre la eficiencia de estos procesos se incorporará a los indicadores de gestión ambiental de las autoridades ambientales regionales y al Sistema de Información para el Seguimiento a la Gestión Ambiental, SIPGA.

Con el fin de mantener el esquema de democratización del acceso a la información y como herramienta para el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión ambiental, el MAVDT, el Ideam y los institutos de investigación avanzarán en la implementación de un portal interinstitucional para poner a disposición del público la información ambiental, utilizando los estándares que garanticen la compatibilidad con la información geográfica oficial del país definida por el IGAC. Bajo la coordinación del Ideam, se establecerá el registro de fuentes generadoras de datos ambientales con el fin de disponer de información ambiental de mayor calidad, oportunidad y cobertura.

Por otra parte, conjuntamente entre el MAVDT y el DANE, se promoverá una estrategia para la estructuración de las cuentas ambientales nacionales, como un instrumento de planificación y toma de decisiones; este proceso requerirá la priorización de los temas que deben contener y la definición de los lineamientos metodológicos para su construcción.

Finalmente, se avanzará en la creación e implementación de un sistema único y automatizado de trámites ambientales, en el ámbito nacional, con cubrimiento inicial en 5 autoridades ambientales regionales, que canalice la recepción de solicitudes de licencias y permisos ambientales y apoye el esfuerzo de mejoramiento de la eficiencia de los procesos de licenciamiento ambiental, con el fin de que el MAVDT, las autoridades y los usuarios efectúen un control sobre el estado de sus trámites. Esta herramienta se traducirá en un servicio más eficaz para el ciudadano y permitirá consolidar información para la toma de decisiones de carácter técnico y administrativo, y generar indicadores de eficiencia de los procesos de las autoridades ambientales.

Para impulsar el desarrollo técnico y científico y la capacidad investigativa del país en áreas marino costeras e insulares, el MAVDT continuará fortaleciendo la capacidad institucional para el desarrollo de la investigación en restauración, uso y conservación de la biodiversidad mediante el apoyo y seguimiento a Planes de Acción concertados con los Institutos de Investigación, en especial con el Invemar.

• Educación ambiental y participación

El desarrollo de la gestión pública ambiental requiere espacios reales de participación, que permitan construir una cultura ambiental ciudadana para que individuos y colectividades identifiquen, conozcan, entiendan y ejerzan sus derechos y responsabilidades frente a la sociedad y a su entorno. Así, la educación ambiental y la participación social en la gestión ambiental constituyen herramientas de carácter transversal que apoyan el desarrollo de todas las acciones que contribuyen a mejorar las condiciones ambientales de los territorios, legitiman la acción del Estado y ayudan a la consolidación de la gobernabilidad ambiental.

Por ello, se fomentará la cultura participativa para apropiar y legitimar los procesos de gestión ambiental y desarrollo territorial a través de: (1) el fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales en el ejercicio de sus funciones ambientales. (2) la cualificación de los consejos directivos de las CAR, y (3) la promoción de procesos pedagógicos para la participación, el control social a la gestión ambiental y a la gestión territorial, y la prevención y resolución de conflictos ambientales, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.

En el marco de las agendas interinstitucionales, se articularán acciones entre el MAVDT, el Ministerio de Educación Nacional y otros ministerios para la implementación de las Políticas nacionales de Educación Ambiental y de Investigación Ambiental. Se conformará el Comité Nacional de Educación Ambiental (Decreto 1743 de 1994); se dotará al Programa Nacional de Educación Ambiental de una estructura propia que le permita ser más eficiente en la ejecución de la Política y generar mayor impacto, mediante la formulación y desarrollo de proyectos de gran alcance; y se generarán indicadores de gestión y de impacto, coherentes con los principios y estrategias de la política. Los actuales programas de educación ambiental, a los cuales se les dará continuidad, serán fortalecidos con la inclusión de temas de gestión del riesgo y biodiversidad, con una clara visión territorial; además, se desarrollará una estrategia de comunicación de la Política Nacional de Educación Ambiental y se crearán observatorios de participación y educación ambiental en 10 departamentos del país.

5.3 Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres

5.3.1 Situación actual y objetivos

Por las condiciones geográficas, climáticas y la ocupación del territorio, el país enfrenta diferentes amenazas como inundaciones, deslizamientos y sismos, entre otros, que sumados a las condiciones de vulnerabilidad de la población, sociales, económicas y físicas, acrecientan la fragilidad de los asentamientos humanos y generan situaciones de riesgo, que pueden convertirse en desastre. Anualmente, los desastres conllevan un sinnúmero de víctimas y daños económicos, ambientales, sociales y culturales, con efectos importantes sobre la población y las finanzas públicas del país.

La recurrencia de emergencias y desastres de menor intensidad, y la eventualidad de ocurrencia de desastres de gran magnitud[193], demuestran que las políticas públicas para la gestión del riesgo deben fortalecerse y orientarse no sólo a la atención sino, prioritariamente, a la prevención. Esta última, asociada con reducir y mitigar vulnerabilidades actuales y en la no generación de nuevos escenarios de riesgo.

Colombia presenta el nivel de ocurrencia de desastres más alto en América Latina durante los últimos 30 años, al registrar en promedio 597.7 eventos por año. Entre los fenómenos con mayor recurrencia que originan desastres están, inundaciones (36.8%), deslizamientos de tierra (25.5%), e incendios urbanos (7,6%). Estos han causado el 70% de todos los desastres de las últimas tres décadas[194].

El impacto en el desarrollo económico[195] y social causado por los desastres, deja entrever las implicaciones que tiene para el desarrollo sostenible, el no adelantar acciones tendientes a la prevención y atención de los desastres a través de la gestión integral del riesgo y al fortalecimiento de los mecanismos financieros para la recuperación y rehabilitación. No sólo los grandes desastres nacionales generan las mayores pérdidas, en los últimos 30 años los desastres de menor escala pero recurrentes han generado daños equivalentes a 2.227 millones de dólares y han dejado más de 9 mil muertos, 14,8 millones de personas afectadas, 89 mil viviendas destruidas y 185 mil averiadas, y cerca de 3 millones de hectáreas de cultivos deteriorados[196].

Los patrones de desarrollo en el país, han facilitado la ocurrencia de un mayor número de desastres y magnificado su impacto, esto no solo por la degradación ambiental sino por el aumento de la vulnerabilidad. Esta última relacionada con el crecimiento poblacional y la migración de personas y su concentración en centros urbanos sin una adecuada planificación; así como por la debilidad institucional para realizar un control que: (1) evite la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo; (2) impida la reocupación de zonas liberadas por procesos de reubicación o reasentamiento y; (3) garantice el cumplimiento de los estándares de seguridad para los desarrollos legales.

La institucionalidad existente para la gestión del riesgo ha concentrado su accionar hacia la atención, recuperación y rehabilitación tras un evento de desastre. Esto se explica en parte, porque los recursos dis-

193 Se entiende como desastres de menor intensidad aquellos con un impacto local. Por su parte, desastres de gran intensidad son aquellos que superan la capacidad local y requieren la actuación del Gobierno Nacional para su Atención, tales como: terremotos, erupciones volcánicas y tsunami.

194 Desinventar La Red, en Evaluación de Riesgos Naturales, ERN, Colombia (2004)

195 Las finanzas y el crecimiento del país pueden verse afectados significativamente tras la ocurrencia de los desastres. Por ejemplo, se han calculado daños estimados como porcentaje del Producto Interno Bruto, PIB, del orden de 1.84% para el terremoto del Eje Cafetero (1999) y 0,98% para el sismo de Popayán (1983).

196 Desinventar LA RED, en Evaluación de Riesgos Naturales, ERN, Colombia (2004).

ponibles para la gestión del riesgo son absorbidos por la atención de las emergencias, reduciendo la posibilidad de financiar labores de prevención. Asimismo, los desarrollos legales para la prevención y atención de los desastres requieren ser ajustados a los nuevos cambios institucionales y a la nueva visión de la gestión integral del riesgo.

Por tanto, se hace necesario fortalecer las acciones propias de la prevención, bajo los siguientes objetivos: 1. Aumentando el conocimiento, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, y el monitoreo de las mismas. 2. Mejorando la información y su divulgación. 3. Incrementando las medidas para la prevención y mitigación del riesgo. 4. Fortaleciendo institucionalmente el SNPAD[197] y 5. Aumentando la capacidad de respuesta financiera no solo ante la ocurrencia de un evento adverso sino en acciones de prevención de los mismos.

5.3.2 Componentes y estrategias

Identificación y monitoreo del Riesgo, información y divulgación

El conocimiento de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, permiten apoyar la toma de decisiones y mejorar las estrategias de planificación del desarrollo territorial y sectorial. Por tanto, para el 2010 se avanzará, a través de las entidades que integran el SNPAD, en tres estrategias principales.

• Ampliación y actualización de las redes de monitoreo y alerta temprana (sísmica, volcánica e hidrometeorológica) y la generación de conocimiento

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) culminará la instalación de 60 estaciones y mantendrá en funcionamiento 235 de la red automática hidrometeorológica y de alta montaña al final del cuatrienio. Esto fortalecerá y ampliará la red de monitoreo y alerta y la cobertura de los datos a nivel nacional. Se actualizarán los mapas de amenazas por inundación, deslizamientos e incendios y se elaborarán tres mapas nacionales de escenarios de susceptibilidad a dichas amenazas, actualizándolos a escala 1:500.000. Se detallarán estas amenazas regionalmente de manera piloto en las cuencas de los ríos Combeima, Ceibas y la parte media y baja del río Magdalena. Se implementarán modelos de seguimiento, monitoreo y alertas temprana para dichas amenazas con cubrimiento nacional a escala 1:500.000.

El Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero-Ambiental y Nuclear, (Ingeominas) ampliará la red de vigilancia sísmica de 18 que tiene en la actualidad hasta llegar a 40 estaciones en operación y 60 estaciones distribuidas en subredes al 2010, en zonas de importancia sísmica del país. Se contará, para la vigilancia volcánica, con 130 estaciones en funcionamiento[198], distribuidas en los volcanes activos. Se actualizarán los mapas nacionales de amenaza sísmica y movimientos en masa y se elaborará un mapa de amenaza volcánica, adicional a los 11 existentes.

La DPAD[199] en coordinación con las anteriores entidades, formulará e implementará una estrategia de información institucional pública en cuanto a eventos amenazantes de origen natural o antrópico que comúnmente afectan el territorio nacional. De manera particular, se priorizarán las inundaciones y los deslizamientos en la estrategia.

• Sistema Integrado de Información del SNPAD

La DPAD continuará con la integración de las entidades territoriales del SNPAD a través del Sistema de Información Geográfico para la Prevención y Atención de Desastres. Este sistema consolidará el conocimiento y la información actualizada y disponible sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el país. Se brindará una plataforma común al SNPAD que permitirá compartir información entre las instituciones, en un formato estándar, y facilitará la formulación de todo tipo de planes para la prevención y atención de desastres. A través de la formulación de una estrategia para la producción y difusión de la información, se hará accesible el Sistema a las entidades de planificación y gestión del riesgo, así como a la comunidad científica y el público en general, como parte de la estrategia de Gobierno en Línea.

• Cultura, educación e investigación para la gestión integral del riesgo.

Para generar una cultura tendiente a la gestión integral del riesgo, el SNPAD en cabeza de la DPAD, promoverá a través del MAVDT y el MEN[200], el desarrollo de acciones tendientes a la incorporación de la gestión del riesgo en la educación ambiental[201], de tal manera que se maximicen dichos beneficios a través de los desarrollos alcanzados durante la implementación de la Política Nacional de Educación Ambiental y de la prevención a través del conocimiento.

La DPAD, en coordinación con Colciencias y el SNCyT[202], y demás centros y grupos de investigación, fortalecerá la investigación básica y aplicada de acuerdo con las necesidades sectoriales que se identifiquen, pero en especial priorizando aquellas que tengan relación con la reducción de la vulnerabilidad física, financiera y social ante la ocurrencia de un desastre.

Reducción del riesgo (prevención y mitigación)

Este componente tiene el propósito de incorporar la prevención y mitigación del riesgo como criterio de planificación en los procesos de toma de decisión, sobre el futuro económico y social de la Nación y de los entes territoriales. Para el próximo cuatrienio se plantea avanzar en las siguientes dos líneas.

• Incorporación de la reducción del riesgo en la planificación del desarrollo

El MAVDT continuará apoyando a los municipios en la incorporación adecuada de la gestión integral del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial, promoviendo la articulación regional y subregional; así como su integración con la gestión ambiental. Para el 2010 se asistirá técnicamente a 400 municipios. Este Ministerio promoverá la profundización en el conocimiento técnico y metodológico y realizará proyectos piloto que permitan generar información, metodologías y capacidad técnica en los ámbitos regional y local.

La DAPD en coordinación con el MAVDT, diseñará estrategias tendientes a incluir la gestión del riesgo en los Planes de Gestión Ambiental Regional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y en los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, Pomcas. Complementariamente, el sector de agua potable del MAVDT, promoverá la formulación e implementación de Programas de Gestión del Riesgo asociado al desabastecimiento de agua en los municipios de mayor vulnerabilidad del país.

La DPAD en coordinación con el DNP desarrollará una propuesta que propicie la incorporación de la gestión integral del riesgo en la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Estas instituciones revisarán y propondrán mejoras a los instrumentos que en la actualidad existen para introducir criterios de gestión del riesgo en la formulación de los proyectos de inversión nacional.

El MAVDT elaborará los lineamientos de política nacional para el manejo de los asentamientos humanos precarios, la cual incluirá un marco legal, financiero y de planificación para el mejoramiento integral de asentamientos en zonas de riesgo mitigable y el reasentamiento de población en zonas de riesgo no mitigable[203].

---

197 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD, Decreto 919 de 1989.

198 En la actualidad hay 40 estaciones.

199 Dirección de Prevención y Atención de Desastres, DPAD, dependencia del Ministerio de Interior y Justicia.

200 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, y Ministerio de Educación Nacional, MEN.

201 Desde el año 1994 se incorporó el concepto de la prevención de los desastres en la Educación Ambiental, esto a través del artículo 5° de la Ley 115 de 1994, al consagrar "...como uno de los fines de la educación, la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación..." (subrayado nuestro). Artículo que es rescatado dentro de los considerandos del Decreto 1743 del mismo año.

202 Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, SNCyT.

203 Las acciones se diseñarán teniendo en cuenta el mejoramiento de las condiciones sociales, de calidad de vida y el reordenamiento del territorio. Así mismo, se definirán mecanismos de gestión y uso del suelo y programas de prevención a la ocupación ilegal y el manejo de áreas liberadas por procesos de reasentamiento.

La DPAD fomentará la implementación de planes municipales de gestión del riesgo y planes de contingencia en infraestructura indispensable. Se llegará a 350 municipios con planes de gestión del riesgo. Para el cumplimiento de esta meta, se formularán políticas de fortalecimiento financiero del Fondo Nacional de Calamidades tendientes al desarrollo de estas acciones, con el apoyo del DNP.

• Seguimiento a la inversión pública e intercambio de experiencias en gestión del riesgo

Para superar la dispersión de información en cuanto a las inversiones públicas realizadas para la gestión del riesgo, la DPAD con la asistencia del DNP avanzará en el análisis de las inversiones públicas en gestión integral del riesgo y redefinirán, de ser necesario, el esquema de financiamiento existente para el SNPAD, de forma tal que sea más eficiente. La DPAD, en coordinación con el MAVDT y el DNP, fortalecerá los mecanismos nacionales, regionales y municipales de monitoreo y seguimiento a los programas y proyectos que en materia de gestión del riesgo sean definidos en los procesos de Planificación y Ordenamiento Territorial; asimismo, promoverá el intercambio de experiencias exitosas entre las regiones.

Desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional

El SNPAD creado mediante la Ley 46 de 1988[204], tiene como coordinador a la DPAD. Tanto el SNPAD como la DPAD serán fortalecidos institucional y jurídicamente para que cumplan con autonomía, celeridad y eficiencia sus funciones. Se garantizará que la DPAD cuente con una estructura organizacional que permita liderar tanto las acciones de atención, como los programas de prevención y reducción del riesgo, privilegiando su liderazgo en la definición de políticas en materia de prevención de desastres y fortaleciendo las acciones en materia de atención.

De los recursos destinados a Proyectos Regionales de Inversión del Fondo Nacional de Regalías, tendrán prioridad en la asignación, los proyectos dirigidos a la atención de inundaciones en el bajo Magdalena a través de Cormagdalena y a la prevención y atención de desastres de origen natural o situación de calamidad pública, a nivel nacional, en especial para la región de La Mojana.

Para la identificación, zonificación, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, se fortalecerá a las entidades de nivel regional del SNPAD, con la definición de responsabilidades, competencias e identificación de posibles fuentes de financiación para garantizar la información técnica necesaria, que conduzca al conocimiento real de las condiciones de riesgo y procurar su incorporación en los procesos de ordenamiento territorial.

La DPAD, con el apoyo de las entidades que conforman el SNPAD, formulará un programa de fortalecimiento, el cual garantizará una visión integral y la aplicación de la gestión integral del riesgo, desarrollando los instrumentos normativos, técnicos, financieros y humanos que permitan el cumplimiento de sus objetivos.

La DPAD revisará y actualizará el marco normativo del SNPAD, con especial énfasis en el Decreto 919 de 1989 y las demás reglamentaciones a que haya lugar, para permitir que todas las instancias territoriales que hacen parte del SNPAD, desarrollen instrumentos técnicos y financieros acordes con la gestión integral del riesgo, en el marco de sus competencias, y que aseguren una disponibilidad permanente de recursos. Se deberá propender porque las entidades del orden nacional institucionalicen el tema en sus estructuras organizacionales y asignen los recursos que garanticen la sostenibilidad de las mismas y el cumplimiento de su misión.

El fortalecimiento de la gestión contemplará la integración del SNPAD con otros sistemas, por tanto, la DPAD impulsará la consolidación de la Estrategia de Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Educación para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, a través de la cual asegurará la articulación entre el SNPAD, Sina[205], SNCyT y los sistemas educativo colombiano y el de planeación.

Vulnerabilidad fiscal y transferencia del riesgo

El Estado puede presentar niveles insostenibles de exposición y afectación ante la ocurrencia de desastres que sobrepasen la capacidad de recuperación o absorción del impacto del evento, comprometiéndose así la estabilidad económica y social del país. Por tanto, se busca reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado a través de estrategias enfocadas a bajar el nivel esperado de pérdidas (medidas de mitigación y prevención) y fomentando mecanismos para la transferencia del riesgo.

En cuanto a la reducción del nivel de pérdidas esperadas, se continuará con los programas de refuerzo estructural para hospitales del nivel III y la infraestructura petrolera esencial. El Invías avanzará en el sistema de gestión integral del riesgo de las redes de transporte en Colombia, esto es, vial, férrea, fluvial y puertos.

El DNP y el MHCP definirán estrategias financieras que permitan viabilizar la transferencia del riesgo tanto para el sector público como para el sector privado. De manera particular, se adelantarán estrategias para la transferencia de riesgo, mejorando los niveles de cobertura y eficiencia en aseguramiento de infraestructura pública. Asimismo, se formularán políticas que incentiven el aseguramiento individual o colectivo[206] de viviendas.

Para el sector agropecuario, se adelantarán actividades relacionadas con el desarrollo y evaluación de aseguramiento para el manejo del riesgo fiscal de la Nación ante desastres naturales de origen climático.

6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos

Colombia ha recorrido casi 200 años en la búsqueda de un ordenamiento político que le permita cumplir cabalmente con la tarea de tener presencia efectiva y soberana en el territorio. Desde 1991, esa tarea ha sido traducida en términos de la vigencia plena de un Estado social y democrático de derecho y, desde 2002, se planteó como cometido avanzar decididamente hacia esa plena vigencia en el tránsito hacia un Estado Comunitario.

Es innegable que se han producido avances significativos, que requerirán ser consolidados y profundizados, en el período 2006-2010. El desarrollo de esa tarea comprende diversos componentes y es, a todas luces, múltiple y compleja. De allí que se haya organizado el presente capítulo en torno a dos grandes asuntos: los requisitos y los retos, sin los cuales, es imposible alcanzar las exigentes metas que se proponen.

En cuanto a los requisitos, se incluyen allí dos asuntos de importancia relacionados con el fortalecimiento de la capacidad del Estado para asegurar que todos los colombianos puedan ejercer, con plena capacidad, sus derechos, deberes y libertades. En primer lugar, se trata de avanzar hacia la consolidación del actual modelo democrático, de manera que mejore cualitativamente su desempeño y, sin perder la estabilidad que lo ha caracterizado, responda de mejor manera a las exigencias del modelo representativo y participativo instaurado a partir de la Constitución de 1991. Todo avance en este aspecto redundará en la construcción de una ciudadanía activa, participativa y que, a través del voto, elija sus mejores gobernantes y representantes, exigiendo de ellos la respuesta requerida a las necesidades del conjunto de la sociedad colombiana. Ello, en un escenario de descentralización, como el que actualmente se está implementando.

En segundo lugar, algunas debilidades particulares del Estado colombiano han hecho patente ciertas falencias en la provisión del servicio de justicia. De allí que cualquier propuesta para fortalecer el Estado, tiene que tener en cuenta la solución de problemas y rezagos que se hacen patentes en la percepción de altos niveles de impunidad y de falta de operancia de la justicia. Por ello, en una perspectiva coyuntural y de corto plazo, el fortalecimiento de la justicia debe anclarse en una tarea urgente y oportuna para ayudar a consolidar la seguridad democrática; pero en una perspectiva de mediano y largo plazo, este fortalecimiento constituye una condición sin la cual no es factible lograr la consolidación del Estado Comunitario.

Respecto a los retos, se han agrupado en dos grandes asuntos. El primero revisa y propone los aspectos que es necesario considerar para

[204] Reglamentada por el Decreto 919 de 1989.

[205] Sistema Nacional Ambiental, Sina.

[206] El país cuenta con estudios y experiencias en aseguramiento colectivo, caso Manizales.

que el modelo de intervención y acción del Estado en la economía y respecto de la sociedad encuentre su punto óptimo. En este asunto, se apoyará la figura de un Estado que planee, promueva, regule allí donde esta sea su tarea estratégica y que tenga la capacidad de hacerlo en la perspectiva de consolidar el Estado Comunitario.

El segundo, por su parte, se centra en lo atinente a superar las limitaciones que representa el modelo burocrático de gestión pública hoy existente. Para tal efecto, se debe profundizar en un nuevo paradigma de gestión en el que el Estado establece reglas y promociona las acciones públicas y privadas. Este proceso de transformación institucional implica contar con organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la administración al servicio del ciudadano, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el Gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público.

La solución y atención de estos retos del Estado Comunitario, propiciarán el terreno para consolidar el crecimiento, la equidad, la descentralización y la seguridad democrática.

6.1 Los requisitos del Estado Comunitario

6.1.1 Consolidación del modelo democrático

Desde su consolidación como república independiente, Colombia se ha caracterizado por ser una democracia estable en comparación con el azaroso proceso político de los demás países de la región. Ello, pese a la existencia de sucesivos períodos de violencia interna que han afectado profundamente a la sociedad.

Pese a las dificultades, Colombia goza de una tradición democrática que compite con la de los países de mayor desarrollo en este aspecto. La relativa estabilidad política del país ha estado sustentada en la convergencia de varios fenómenos. De una parte, en la perdurabilidad de la institucionalidad democrática construida, la cual, aun con limitaciones y deficiencias, ha permitido que procesos como el relevo en los cargos de elección popular y en la conformación de los cuerpos colegiados se haga de acuerdo con los resultados de los procesos electorales. De igual forma, las decisiones de Gobierno, en los distintos niveles, están sometidas a los procedimientos establecidos, es decir, a su aprobación o control por parte del Legislativo y a la revisión por parte de la Rama Judicial, en lo que a atañe a su constitucionalidad. Por esta vía, el país ha recorrido el fructífero proceso de construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho.

No obstante, en su proceso de formación, la democracia colombiana ha estado permeada por prácticas como el clientelismo, las cuales se han constituido en uno de los principales mecanismos de articulación entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad, y a las que se recurre dada la limitada capacidad de cada uno de los eslabones mencionados para interactuar sin este tipo de intermediaciones.

Si bien el clientelismo ha servido para atender parcialmente las necesidades de algunos sectores de la población, para incorporar a importantes segmentos de la población al sistema político y para limitar los conflictos entre las elites, también ha tenido consecuencias negativas como la disminución de la representatividad y legitimidad del sistema político. Tales defectos se agudizaron como consecuencia del Frente Nacional, en el que veinte años de Gobierno compartido por parte de los partidos tradicionales, fomentaron la profundización del fraccionalismo interno.

La Constitución de 1991 pretendió resolver la crisis de legitimidad, a través del desmonte del monopolio bipartidista y de la apertura del régimen político a actores sociales y políticos, antes excluidos de las principales instancias decisorias. Fiel a este espíritu de apertura política, la nueva Carta disminuyó los requisitos para formar partidos y movimientos políticos, al punto de que sólo bastaban 50.000 firmas u obtener representación en el Congreso para acceder a la personería jurídica. La Constitución de 1991 introdujo circunscripciones especiales para las minorías políticas y étnicas y estableció la circunscripción nacional para la elección de Senado.

Así mismo, el modelo de democracia representativa, vigente hasta entonces, fue complementado con la puesta en marcha de un conjunto de mecanismos de democracia directa y participativa, como el cabildo abierto, la consulta popular, los referendos derogatorios y aprobatorios y la iniciativa popular legislativa. Además, la Constitución generó el marco institucional necesario para la participación de los ciudadanos en la planeación de la gestión pública y en el control social de sus gobernantes. Sin embargo, la pretensión de democratizar el sistema político puso en juego su gobernabilidad. Se pasó de un estrecho bipartidismo a un aparente multipartidismo extremo y caótico.

La reducción de los requisitos para formar partidos políticos produjo una explosión de nuevas agrupaciones, que exacerbaron la fragmentación y atomización del sistema. En 1991 existían 22 partidos con personería jurídica. Tres años más tarde, en 1994, esta cifra ascendió a 54. Luego, en 1998 se alcanzó el punto más alto cuando 80 partidos contaban con reconocimiento jurídico. Pese a ello, el número efectivo de partidos nunca superó, en esa década, el bipartidismo ampliado.

Adicionalmente, esta apertura del sistema político se gestó de manera simultánea, con el proceso de aceleración de la descentralización y las transformaciones que esto introdujo en la estructura jerárquica y relativamente ordenada de los partidos tradicionales.

Así, el mecanismo de representación proporcional permitió el acceso a los cuerpos colegiados de elección popular, sin necesidad de generar proyectos políticos incluyentes y representativos. La figura de múltiples facciones y movimientos políticos, generalmente adscritos a un líder político, diseminó las prácticas clientelistas en el Congreso, al igual que le restó legitimidad al sistema de partidos, figura fundamental en toda democracia representativa. Como consecuencia, los partidos tradicionales se vieron cuestionados, inmersos en procesos paulatinos de fragmentación y pérdida del control que habían tenido por décadas y sujetos a una aparente volatilidad de sus electorados. No obstante, frente a experiencias traumáticas de países vecinos, no dejó de sorprender en el caso colombiano que los partidos conservaran algún grado de presencia protagónica en la contienda electoral, en los cuerpos colegiados y en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En síntesis, los cambios en la contienda democrática que introdujo la Constitución de 1991 constituyeron un intento por consolidar la democracia colombiana. A través de esta nueva Constitución se impulsaron grandes transformaciones, pero también procesos contradictorios que conllevaron al fraccionamiento extremo del sistema de partidos. La competencia política se abrió, pero se volvió caótica. El aparente alto número de partidos y las pocas propuestas ideológicas, hicieron casi imposible la identificación de los ciudadanos con las nuevas opciones.

A su vez, la fragmentación de los partidos políticos produjo cierto desorden en el funcionamiento legislativo, dado que, al imponerse una negociación personalista, disminuyó la capacidad del Congreso para ejercer control político sobre los actos del Ejecutivo, lo que dificultó el ejercicio de rendición de cuentas.

Después de casi una década de intentos fallidos, durante el período 2002-2006 se realizaron un conjunto de reformas institucionales tendientes a facilitar la gobernabilidad, a brindar garantías democráticas y a fortalecer la legitimidad del sistema de partidos.

Dentro de estas reformas se destaca el Acto Legislativo 1 de 2003, conocido como la reforma política, mediante el cual se reformó el sistema electoral[207] con el objeto de generar incentivos de agrupamiento ideológico partidista en los candidatos a los cuerpos colegiados de elección popular, reduciendo el personalismo. En ese mismo sentido, la promulgación de la Ley de Bancadas[208] fortaleció el protagonismo de los lineamientos partidistas en la toma de decisiones y en el control político en el Congreso, al igual que estableció mecanismos para la promoción de la disciplina partidista, todo lo cual apunta a hacer más eficiente y menos costoso el trámite legislativo.

---

207 El Sistema Electoral Colombiano puede caracterizarse como de representación proporcional por lista; con circunscripciones nacionales, departamentales, municipales y especiales; con una fórmula de cálculo de proporcionalidad de D'Hondt; con umbrales excluyentes; y, con listas únicas opcionales (abiertas o con voto preferente y cerradas, de acuerdo con el criterio del partido), centradas en los partidos y no en los candidatos.

208 Ley 974 de 2005.

Adicionalmente, reformas como la reelección presidencial (Acto Legislativo 2 de 2004) y la Ley de Garantías Electorales (Ley 996 de 2005), en conjunto con los demás desarrollos normativos, constituyeron un avance en la consolidación de una democracia responsable frente al electorado. La primera, abrió la posibilidad de darle mayor continuidad a las políticas públicas y a que los ciudadanos premien a los buenos Gobiernos. La segunda, aseguró el equilibrio entre el candidato presidente y los demás candidatos, al tiempo que instauró un novedoso sistema de financiación pública anticipada de las campañas presidenciales. Este nuevo esquema de financiación generó mayor equidad en la competencia presidencial y restringió la influencia de los intereses privados en las campañas políticas.

Aunque aún es prematuro evaluar el impacto de estas reformas, sobre todo en materia de acción en bancadas en los cuerpos colegiados, la conformación política actual del Congreso refleja una tendencia hacia el fortalecimiento de partidos con una gestión más ordenada y eficiente. El impacto de la reforma electoral en cuanto a umbral, cifra repartidora y lista preferente, premió a quienes adoptaron estrategias partidistas, mientras castigó severamente a aquellas figuras políticas que intentaron conseguir sus resultados amparados en su prestigio personal. Así, mientras que el Senado electo en 2002 estuvo conformado por 62 partidos, en el actual existen 12[209], aunque en la realidad en 2002 primaban los dos partidos tradicionales con una exigua mayoría, acompañados de algunos movimientos que paulatinamente se alinearon en torno a la figura del Presidente Uribe hasta permitirle consolidar una coalición mayoritaria. En la actual conformación se han delineado tres grandes bloques: la coalición de partidos uribistas, claramente mayoritaria en Cámara y Senado y conformada fundamentalmente por seis movimientos (Partido de la U, el Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Alas Equipo Colombia); un bloque opositor de centro, claramente representado por el Partido Liberal; y un bloque opositor de izquierda, en el cual está el Polo Democrático Alternativo.

De otro lado, se dictaron lineamientos de política para la plena identificación de los ciudadanos colombianos y para el mejoramiento de los mecanismos para el ejercicio del derecho al voto. Al respecto, se aprobó el Conpes 3323 de diciembre 20 de 2004, "Programa de Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil (PMT)", con el cual se aseguró la segunda fase de modernización de la Registraduría con el objeto de culminar el proceso de cedulación e identificación de la población mayor de 18 años, a la vez que se actualiza y mejora el proceso de registro civil e identificación de los menores. Todo ello, atado a la posibilidad de nutrir una base de datos de información decadactilar que permite constatar la identidad real de la persona.

A mediados de 2005 se inició la contratación de los bienes y servicios necesarios para dar cumplimiento a esta política, la cual, según la Ley 999 de diciembre de 2005, obliga a que, a 1 de enero de 2010, todos los colombianos mayores de 18 años estén cedulados.

De esta manera, en el cuatrienio 2007-2010, será necesario consolidar el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Así, la consolidación del modelo democrático significará que Colombia continuará siendo una democracia estable e institucionalmente fuerte, fundamentada en la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho y soportada en un sistema político incluyente, capaz de adaptarse a los retos políticos del futuro y de propiciar las condiciones necesarias para una gobernabilidad democrática.

Esta debe permitir al sistema político un trámite más ágil de las demandas y requerimientos de la sociedad, con un fluido funcionamiento de sus instancias representativas y un mejoramiento en el desarrollo de los mecanismos de participación.

Esta visión se soportará en los siguientes principios:

1. El ejercicio de una democracia basada en la soberanía popular, las garantías y los derechos políticos y ciudadanos, y enmarcada dentro del Estado Social de Derecho.

2. Un diseño institucional que establezca independencia efectiva entre los tres poderes, pero con relaciones armónicas y de colaboración.

3. Un régimen presidencial fortalecido en sus virtudes y corregido en sus defectos, capaz de generar mayores y mejores condiciones de gobernabilidad democrática.

4. Un sistema de partidos multipartidista moderado, con una competencia política amplia, incluyente, pero organizada, que promueva la estabilidad democrática a partir de coaliciones políticas confiables y duraderas.

5. Una ciudadanía educada, participante y comprometida con la democracia.

Para avanzar en la ruta señalada por estos principios, se propone trabajar en los siguientes componentes:

Registro e identificación de los ciudadanos colombianos

La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) es la entidad del Estado que, por mandato constitucional y legal, tiene la misión de registrar e identificar eficiente y confiablemente la vida civil de los colombianos, organizar y realizar los comicios electorales, y propiciar las diferentes formas de participación ciudadana.

El funcionamiento de un Estado de Derecho se basa en la certeza de la identidad de las personas. De allí que la identificación se convierta en un asunto estratégico que incide en todos los sectores del Estado y de la sociedad. Los procesos de registro civil e identificación ciudadana, tienen un alto impacto en las actividades y decisiones de los diferentes sectores gubernamentales y en el accionar de todos los colombianos. Esto quiere decir que la carencia de sistemas de identificación confiables, seguros y oportunos puede acarrear numerosos costos económicos, sociales, políticos, entre otros.

En materia de identificación, se debe tener en cuenta que la RNEC está en la obligación de expedir la cédula de ciudadanía a las personas mayores de 18 años. Este documento le permite al ciudadano el acceso al ejercicio de los derechos fundamentales, jurídicos y civiles, y al reconocimiento de la ciudadanía, garantía democrática de una Nación, porque es la manera de ejercer el derecho de elegir y ser elegido.

La tarea de registro e identificación de los ciudadanos colombianos puede considerarse como un prerrequisito para fortalecer y consolidar la democracia en Colombia, pero además, puede constituir un avance fundamental para la depuración y mejora de los sistemas de información y para la prestación de servicios como el de salud, pensiones, etc.

En esta perspectiva, y dando seguimiento a lo previsto en la ley y en los documentos de política respectivos, se fortalecerá tanto el Programa de Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la RNEC, como las estrategias para lograr el registro de niños y niñas de 0 a 5 años.

Para ello se contempla: (1) la digitalización y grabación de los archivos físicos de la Dirección Nacional de Identificación (DNI) que contienen unos 33 millones de tarjetas decadactilares; (2) la renovación de todas las cédulas de ciudadanía antiguas (aproximadamente 22 millones); (3) la expedición de la cédula a todos los nuevos ciudadanos (alrededor de 850 mil anuales); (4) la expedición de 3 millones de tarjetas de identidad a los menores entre los 7 y 14 años; (5) la actualización, almacenamiento y consulta de 41,2 millones de registros civiles disponibles tanto en la Registraduría, como en las Notarías del país; (6) la ampliación de la capacidad de almacenamiento y velocidad de procesamiento de las base de datos de Registro Civil y de Identificación (AFIS); y, (7) la ampliación de la fábrica de documentos, que alcanzará la cifra de los 60 mil diarios.

Se espera que para finales del año 2009 se haya culminado el proceso de renovación de la cédula con el nuevo formato, se presenten avances significativos en la modernización y actualización del registro civil, y

[209] Fernando Giraldo, Sistema de Partidos Políticos en Colombia, Bogotá, CEJ 2003 y Registraduría Nacional del Estado Civil, Resultados Electorales 2006.

se haya implementado una estrategia para lograr el registro de niños y niñas a más temprana edad.

Además, el programa buscará la unificación de las bases de datos de identificación tales como el Sistema Automático de Identificación Dactilar (AFIS) y el Archivo Nacional de Identificación Alfanumérica (ANI), así como su interrelación con la base de datos de Registro Civil (nacimiento, matrimonio y defunción). Con ello, se logrará dar una solución integral que incluya los recursos humanos, logísticos y tecnológicos para la actualización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil.

Fortalecimiento del Sistema Político[210]

En aras de garantizar una democracia real, con derechos y garantías ciudadanas, el ejercicio de la soberanía popular y una democracia participativa y representativa con pluralismo extendido, se revisarán y se acometerán los ajustes necesarios a las reformas implementadas.

La reelección presidencial inmediata demostró ser una medida eficiente para aumentar la responsabilidad política de los gobernantes, para fortalecer la planeación de la gestión pública y para garantizar el desarrollo y la continuidad de los Programas de Gobierno.

Ahora, es necesario promover las reformas institucionales que permitan ajustar esta nueva figura constitucional al modelo presidencial adoptado por la Constitución de 1991. Para lograrlo, es preciso reformar el diseño institucional de manera que se garantice la independencia con colaboración armónica de los tres poderes públicos.

Con el fin de avanzar en la profundización de la democracia en el nivel regional, durante este período se promoverá la instauración de los ajustes requeridos para adaptar los varios procesos en curso. Ellos involucran los cambios en los períodos de Gobierno de alcaldes y gobernadores, así como la discusión sobre su reelección inmediata; la diferencia en los años electorales y de inicio de los períodos de Gobierno que hacen de 2007 un año de permanente interacción entre un Gobierno Nacional en ejecución de su Programa de Gobierno y Gobiernos territoriales y locales en proceso de cierre de gestión y en pleno desarrollo de la campaña electoral.

En el cuatrienio 2007-2010 se buscará atenuar significativamente la incidencia del clientelismo, de manera que se propicien condiciones para el fortalecimiento de la gobernabilidad. En este sentido, se buscará profundizar las mejoras en las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Legislativa para la eliminación de las prácticas clientelistas de intermediación política, tanto en el ámbito nacional como territorial.

Fortalecimiento del sistema electoral

Uno de los principales retos de la democracia colombiana es modernizar la organización electoral para aumentar la credibilidad en las elecciones locales, regionales y nacionales. Ello implica dos tareas complementarias.

La primera relacionada con la renovación de las cédulas de ciudadanía para el conjunto de la población colombiana mayor de 18 años, así como con la depuración del Censo Electoral.

La segunda, como componente esencial del proceso de modernización del sistema electoral, implica adelantar y apoyar las iniciativas tendientes a renovar el Código Nacional Electoral, con el fin de adecuar la reglamentación en la materia a los requerimientos del Acto Legislativo 001 de 2003. En este sentido, las últimas elecciones de Congreso, aunque mostraron las bondades de los cambios en el sistema electoral, también evidenciaron las ambigüedades y vacíos legales de su reglamentación. Por esta razón, con el fin de garantizar un marco legal claro y estable que garantice el desarrollo de un componente esencial de la democracia como lo son las elecciones, se respaldará la renovación del Código Nacional Electoral, de manera que incluya la instauración de un tribunal electoral capaz de impartir justicia de manera oportuna y eficiente.

Fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas

Con el fin de hacer efectivo el Régimen de Bancadas dentro del Congreso, se adelantarán revisiones periódicas que permitan determinar el grado de implementación de este criterio dentro del trámite legislativo y en las acciones de control político. Con base en estas revisiones, se promoverán reformas a la Ley 5ª de 1992 que contribuyan a adaptar el reglamento interno del Congreso al trabajo de bancadas, y que le brinden a los Partidos Políticos mayores incentivos y sanciones para fomentar la disciplina partidista.

Al mismo tiempo, y con el fin de aumentar la gobernabilidad de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional promoverá los cambios institucionales necesarios para desarrollar el régimen de bancadas en los concejos municipales y asambleas departamentales que, por el número de integrantes, justifiquen la implementación de este tipo de herramientas.

Fortalecimiento del sistema de partidos [211]

La reforma política de 2003 generó las condiciones institucionales para detener la fragmentación del sistema de partidos y el deterioro de la dimensión organizativa. A raíz de la introducción de los umbrales electorales y de las listas únicas, los líderes de los partidos cuentan con herramientas para ejercer cierto control sobre sus integrantes. Hacía el futuro, uno de los principales retos de la democracia colombiana consiste en fortalecer los partidos políticos en su dimensión organizativa, programática y de representación política, así como en sus espacios de democracia interna. Igualmente, se promoverá la consolidación de los partidos apuntando a aumentar su capacidad de agregar y representar los intereses ciudadanos y vincular a la ciudadanía.

En este período, se continuarán ofreciendo las garantías necesarias para que las minorías y la oposición puedan ejercer libremente sus derechos políticos. Estas medidas buscarán garantizar un sistema político incluyente, pluralista, gobernable, con una competencia ordenada y de mejor calidad, y relaciones institucionalizadas entre fuerzas políticas e instituciones.

Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria y, en particular, la dirigida al control social a la gestión pública

Con el propósito de generar una acción más proactiva en materia de participación ciudadana y comunitaria, se avanzará en la determinación de directrices referidas a la democratización no sólo de la política, sino de las instancias de organización y participación de la sociedad civil. Ello, con el fin de propiciar la gestación de una nueva cultura política y social para la participación.

En lo relativo al control social de la gestión, se proyecta la construcción de una nueva cultura de lo público, en coordinación con las entidades del ámbito nacional y los entes territoriales, donde el ciudadano y sus organizaciones sociales se vinculen activamente en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas, así como en el fomento de veedurías ciudadanas en todas las actividades de la administración pública.

Se promoverán reformas que permitan afianzar los espacios locales de participación ciudadana para que la comunidad pueda ejercer un control efectivo sobre las acciones de sus gobernantes, e incida efectivamente sobre las decisiones públicas. El fortalecimiento de los mecanismos de planeación y gestión participativa, así como los de presupuestación por resultados, estarán entre las cuestiones a considerar a instancias de revisar y mejorar los mecanismos propios de la democracia participativa en lo local.

Se apoyará, a partir del "Programa Nacional de Formación Ciudadana en Transparencia y Control Social a la Gestión Pública", la apropiación de pedagogías educativas, diseño de herramientas de gestión, difusión de los mecanismos e intercambio de experiencias para garantizar la vinculación activa de la sociedad civil en la gestión pública.

---

210 Cfr. "Visión Colombia Segundo Centenario: 2019". Pág. 296.

211 Cfr. "Visión Colombia Segundo Centenario: 2019". Pág 295.

Igualmente, se revisarán los mecanismos de participación política, con el fin de hacer efectivas las instancias de rendición de cuentas frente al electorado planteadas en la Constitución.

Finalmente, un asunto estratégico reside en la información requerida para fomentar y hacer seguimiento a los procesos y programas que propenden por el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Con los avances en la implementación del Sistema Nacional de Información del sector de la participación, se propiciará la disponibilidad de información clara, oportuna y real, desde el nivel local, sobre aspectos relacionados con la organización comunal, espacios y mecanismos de participación, programas y proyectos de desarrollo en participación ciudadana y comunitaria.

Fortalecimiento de la Acción Comunal

Se propone, a partir del *Programa de Formación de Formadores para la Organización Comunal*, fortalecer y rescatar los valores de la democracia participativa, el civismo y el desarrollo del ciudadano, mediante acciones encaminadas a generar capacidades y competencias en los miembros de la organización comunal y funcionarios de las entidades territoriales que ejercen la función de inspección, vigilancia y control.

De otra parte, con el Programa Nacional de Emprendimiento Comunal Solidario, se busca generar una nueva visión y un liderazgo gerencial y empresarial en la organización comunal por parte de los dirigentes comunales y los miembros de las comisiones empresariales.

Otro aspecto significativo en este campo es la descentralización del rol comunal. Desde el punto de vista institucional, se impulsará la descentralización de la función de inspección, vigilancia y control hacia las entidades territoriales de la organización comunal de primero y segundo grado.

El propósito de tal descentralización es generar conciencia y responsabilidad en dichas entidades y, a la vez, articular esfuerzos y programas con los actores locales. Así, se podrá generar una sinergia que multiplique los efectos de la política de participación en la que se encuentra empeñado el Gobierno Nacional. Dicho proceso se concertará y promoverá, con las secretarias de Gobierno y de desarrollo comunitario, con el fin de impulsar la interacción e integración de las entidades con el tema comunal, según lo previsto en la Ley 753 de 2002.

Apoyo institucional a la democracia local y territorial

Se diseñarán estrategias con los diferentes actores institucionales que permitan la construcción de un liderazgo para la participación e intervención en la gestión institucional, con programas como apoyo al Programa "Viernes del Concejal", "Revista Institucional "Concejos en Contacto" y el "Centro de Estudios del Ministerio del Interior y de Justicia". El propósito fundamental es proveer los instrumentos técnicos para el acompañamiento de la gestión institucional con los entes territoriales, la sociedad civil y la utilización de tecnología para el manejo de información y seguimiento del proceso político y social. Así mismo, se pretende aportar al análisis político de cada uno de las materias que son de interés para el Ministerio del Interior y de Justicia y para los actores sociales involucrados.

En este campo se ayudará a construir una base de conocimiento sobre política y participación política amplia y sostenible, capaz de implementar reformas que eleven la calidad de la inclusión y competencia democrática en Colombia. Las actividades conducidas bajo este propósito aportarán elementos para la construcción de las bases de una agenda política de largo plazo.

6.1.2 Justicia eficaz y cercana al ciudadano

En el período 2002-2006 se lograron avances importantes en el fortalecimiento del sector justicia. Sin embargo, persisten retos en los que es necesario avanzar para ofrecer un servicio eficiente, eficaz y acorde con las necesidades de la ciudadanía, tarea que se considera clave para el logro de una adecuada presencia del Estado. En la perspectiva del cuatrienio 2007-2010, la fase de consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), que comprende las estrategias de control territorial, combate a las drogas, al crimen organizado y la defensa de los Derechos Humanos (DD. HH.) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) imponen, al igual que la Ley de Justicia y Paz, un conjunto de tareas en las que es preciso enfocar esfuerzos para consolidar los avances del sector justicia, así como para garantizar la investigación y el juzgamiento de los responsables de hechos delictivos.

Esta perspectiva, además de incluir la asistencia legal y protección a testigos y víctimas de actividades delictivas, parte de la consumación de una serie de medidas orientadas a estructurar un sistema de justicia plenamente operante y respetado por la ciudadanía. En este sentido, esfuerzos como la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio, el fortalecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, la expedición de la Ley de Infancia y la Adolescencia, avances en descongestión de despachos –en las áreas civil, familia y laboral– y el impulso de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), constituyen herramientas en las que el Estado ha enfocado sus esfuerzos con el fin de brindar al ciudadano un servicio de justicia integral, y que garantice, respete y fortalezca las estructuras básicas del Estado Social de Derecho.

El diseño de políticas relacionadas con el sector justicia se basa en una visión orientada a poner a disposición de la población un servicio más cercano al ciudadano, que brinde igualdad en el acceso y en el tratamiento para resolver oportuna, confiable y pacíficamente las diferencias, hacer efectivos derechos y obligaciones y que, a su vez, sea garante de la seguridad jurídica. Esta visión supone que Colombia avanzará en la superación de la amenaza terrorista, el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, así como frente a las principales manifestaciones de violencia asociadas a estos factores. Los principios que orientarán esta visión son:

1. Garantizar la efectividad de los derechos, libertades y obligaciones dentro del marco del estado social y democrático de derecho.

2. Eliminar las barreras de acceso a la Administración de Justicia.

3. Reducir los niveles de impunidad.

4. Adecuar y modernizar los modelos de gestión y los procedimientos del sistema jurídico; y

5. Fortalecer y hacer efectiva la reintegración social de aquellos privados de la libertad.

Estos retos involucran tanto la participación de la Rama Judicial, como el compromiso del Ejecutivo y del Legislativo en el desarrollo de políticas de Estado articuladas, integradas y coherentes. En este sentido, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial[212] y su plan de inversiones proponen la realización de seis objetivos: (1) fortalecer el acceso de la población al servicio de justicia mediante el impulso de estrategias específicas en materia de MASC y simplificación de procedimientos. (2) aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión judicial y administrativa de la Rama Judicial. (3) aumentar la calidad en la prestación del servicio de justicia mediante el incremento del nivel de profesionalización, selección y evaluación de los funcionarios. (4) mejorar la visibilidad y transparencia de las actuaciones judiciales. (5) garantizar la independencia administrativa y presupestal de la Rama Judicial; y (6) desarrollar sistemas de comunicaciones que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama.

Así mismo, el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación (FGN), como elemento del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, considera los siguientes asuntos: (1) consolidación del sistema penal acusatorio; (2) redefinición de la política de Estado en materia criminal; (3) fortalecimiento de la Policía Judicial; (4) implementación de la Ley de Justicia y Paz; (5) investigación de delitos de connotación internacional; (6) fortalecimiento del programa de atención a víctimas y testigos; y, (7) implementación de la carrera judicial en la FGN.

De esta forma, los planteamientos que se presentan en el presente plan para el desarrollo de una política de justicia eficaz y cercana al

[212] De acuerdo con lo dispuesto por las Leyes 152 de 1994 y 270 de 1996 el Plan Sectorial de la Rama Judicial se entiende incorporado al Plan Nacional de Desarrollo en su totalidad.

ciudadano, recogen las líneas formuladas por el Consejo Superior de la Judicatura (C. S. de la J.) en los siguientes acápites: rediseño y fortalecimiento institucional del sector justicia; modernización del servicio de justicia; fortalecimiento del sistema penal y lucha contra la impunidad; modernización y fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC); integración y articulación de los servicios de justicia para mejorar el acceso; y, gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico.

Rediseño y fortalecimiento institucional del sector justicia

Desde la expedición de la Constitución de 1991, el Sector Justicia no había enfrentado un proceso de cambio tan profundo como el vigente. Reformas tales como la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio, la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, el establecimiento de los juzgados administrativos y la expansión de la oralidad a todas las especialidades y jurisdicciones, hacen que el próximo cuatrienio sea determinante para el mejoramiento de las condiciones del sistema.

En este contexto, el primer asunto a tratar se remite a la necesidad de consolidar un Plan Nacional de Justicia que dote a los órganos autónomos y a la Rama Judicial de un marco de acción que materialice el principio de colaboración armónica, y de paso coadyuve en el cumplimiento de fines esenciales del Estado. En este sentido, se proveerá al país de una política pública en materia de justicia totalmente concertada y que dé cuenta, de manera integral, de las necesidades sectoriales en su conjunto.

En segundo lugar, es preciso fortalecer las instancias de formulación y evaluación de la política sectorial. Debe tenerse en cuenta, por un lado, que el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria no dispone de un equipo de expertos que respalden desde el punto de vista técnico sus decisiones y, por el otro, que la Comisión de Seguimiento de la Reforma Penal, a pesar de contar con un comité técnico asesor, requiere un sistema de información cuantitativa que dé cuenta de los avances, cuellos de botella y necesidades de la Reforma. En este sentido, se impulsará la creación de capacidades técnicas mediante la instauración de un ente permanente de asesoría y servicios estadísticos[213].

En tercer lugar, para continuar con la implementación del Sistema Penal Acusatorio son prioritarias las tareas de formulación tanto de una política criminal y penitenciaria, como de fortalecimiento del sistema penal, de manera articulada e integral y con solidez técnica y eficiencia en materia presupuestal. Ellas, deben incluir los avances legislativos en materia de delitos transnacionales y lucha contra la impunidad, así como los efectos de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

En este contexto, la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la capacidad técnica del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) resultan fundamentales para la formulación de la política mencionada. Por tal razón, es imperioso un ajuste en la organización y funciones del Viceministerio de Justicia con el fin de crear capacidades en materia de coordinación con la Rama Judicial y demás entidades del sector, el diseño de programas de prevención del delito, la formulación de propuestas específicas en materia de política criminal y penitenciaria y asesorar al Ministro en el ejercicio de sus funciones como Presidente del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Igualmente, es preciso consolidar los esquemas de coordinación entre las entidades encargadas de la investigación criminal, es decir, tanto de la realización de pruebas de carácter técnico, como de la ejecución de labores de policía judicial, dada la centralidad del manejo probatorio en el nuevo procedimiento penal. Para tal fin, es necesario garantizar la independencia e imparcialidad del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), al igual que el fortalecimiento técnico del Consejo Nacional de Policía Judicial.

Así mismo, debe resaltarse que en materia de rediseño institucional, dado el esfuerzo presupuestal del Gobierno Nacional en los últimos años para impulsar iniciativas como la implantación del Sistema Penal Acusatorio (en el período 2004-2006 se invirtieron $93.309 millones de 2006) y los jueces administrativos ($60.000 millones aproximadamente), se requiere generar herramientas para optimizar la utilización de los recursos y la gestión de las entidades del Sector Justicia. En este sentido, se debe, por ejemplo, complementar los esfuerzos de organismos como el Consejo Superior de la Judicatura y entidades como el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), con herramientas orientadas al mejoramiento de la gestión administrativa, la programación del presupuesto orientada a resultados y la planeación de procesos a largo plazo.

Dicha optimización de recursos requiere la realización de una evaluación de la estructura de la FGN, con el fin de que esta pueda atender de manera óptima las necesidades que le impone la reforma penal (dirección de procesos e investigación criminal); la implementación de la Ley de Justicia y Paz (incluyendo compromisos como el Plan Nacional de Búsqueda a Desaparecidos); el fortalecimiento de la Unidad Nacional de Derechos Humanos; la puesta en marcha de la Ley de Infancia y Adolescencia; y, el cumplimiento de compromisos como el apoyo a la Justicia Penal Militar y a la Corte Suprema de Justicia por parte del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). Esta tarea contará con el apoyo del Programa para la Renovación de la Administración Pública (PRAP).

Paralelamente, el mejoramiento en el manejo de recursos debe incluir el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento integral a las fuentes de financiamiento de la inversión para el sector[214], con la participación directa de las entidades relacionadas con la administración de dichos fondos, es decir la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el C. S. de la J., la FGN y el MIJ.

Este rediseño también incluye la modificación de procedimientos relacionados con el manejo de bienes decomisados por la FGN y aquellos objeto de extinción de dominio que están a cargo de autoridades administrativas, en el sentido de facilitar la liquidación de bienes no reclamados, autorizar la enajenación de bienes con el fin de evitar pérdida del valor patrimonial y reducir los costos de administración y conservación.

De esta manera, en el próximo cuatrienio debe avanzarse en el rediseño de la estructura institucional de la administración del servicio de justicia, mediante la promoción de un proceso de revisión y reforma de la estructura y funciones de las entidades del sector justicia, con el fin de alcanzar los siguientes propósitos:

1. Fortalecer técnicamente al Viceministerio de Justicia en su capacidad para la formulación e implementación de una política criminal y de investigación penal (Justicia y Paz, reforma penal, Sistema Penitenciario y Carcelario, etc.) y de una política antidrogas entre otros.

---

213 Dichos servicios estadísticos deberán atender como mínimo los siguientes asuntos: (1) la concertación de un indicador de impunidad. (2) el cumplimiento de tiempos procesales. (3) la atención al ciudadano. (4) el seguimiento a los niveles de corrupción en el sistema de justicia; y (5) la evaluación de la eficacia en la persecución criminal del Estado.

214 Los recursos de inversión del sector provienen de cuatro fuentes principales: (1) El artículo 13 de la Ley 55 de 1985 dispone que, de los ingresos provenientes por el Registro de Instrumentos Públicos y otorgamiento de escrituras, destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se reasigne el 50% al financiamiento de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios; (2) el artículo 6° de la Ley 66 de 1993 señala que, de los rendimientos de las cantidades de dinero que reciba la Rama Judicial, se deberá destinar un 70% para financiar los planes, programas y proyectos de inversión prioritariamente, y los de capacitación que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo para la Rama Judicial, y un 30% para los planes, programas y proyectos de rehabilitación y construcción, mejoras y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios; (3) el artículo 135 de la Ley 6ª de 1992 ordena la creación de un aporte especial para la administración de justicia, equivalente al 10% de de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales; y, (4) de acuerdo con lo señalado en los documentos Conpes 3277 de marzo 15 de 2004 y 3412 de marzo 6 de 2006, los recursos obtenidos por la venta de los bienes que hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), se destinarán a la implementación del plan de construcción, dotación y mantenimiento de establecimientos de reclusión, con excepción de las tierras destinadas a la población desplazada.

2. Adaptar la estructura del Inpec a las realidades sociales y jurídicas del país. Por lo tanto, se deberán enfocar esfuerzos en temas tales como la prisión domiciliaria, programas de reintegración social y tratamiento, reposición de infraestructura, etc.

3. Fortalecer la estructura de toma de decisiones del C. S. de la J., considerando elementos técnicos orientados a resultados en materia presupuestal y administrativa.

4. Definir e implementar una estructura que permita la independencia de los servicios científicos para la producción de pruebas penales.

5. Aumentar la capacidad técnica de la SNR para la optimización de los servicios notariales y de registro, así como para el manejo de los recursos derivados de los mismos.

6. Evaluar y rediseñar la estructura orgánica de la FGN con el fin de permitir la flexibilidad para ajustar su planta a la atención de necesidades como la implementación de la Ley de Justicia y Paz, la Ley de Infancia y Adolescencia y el fortalecimiento de la Unidad Nacional de Derechos Humanos.

7. Rediseñar los mecanismos e instancias de recaudo y control de los ingresos provenientes de los fondos especiales, establecidos en las Leyes 55 de 1985, 66 de 1993 y 6 de 1992. Así mismo, fortalecer el control y gestión de los recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO).

8. Rediseñar los mecanismos para el manejo de bienes o recursos decomisados en procesos penales (incluyendo los no reclamados) y aquellos objeto de extinción de dominio.

En cuanto al tema de información[215], entendida esta como una herramienta básica para la toma de decisiones sectoriales, el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ)[216], instancia encargada de la coordinación de los servicios estadísticos y sistemas de información, cobra particular importancia frente a la prestación del servicio de justicia. Por lo tanto, será necesaria la formulación de lineamientos que conlleven a un manejo integral de la información, apoyados en una plataforma tecnológica moderna y compatible que permita la absoluta complementariedad de las fuentes.

En la actualidad, subsiste una variedad de sistemas de servicios estadísticos y de información relacionados con el sector. No obstante, aún persisten problemas de interoperabilidad, interconexión e intercomunicación entre ellos, situación que dificulta la administración de la información sectorial. Por lo tanto, es necesario fortalecer el SINEJ y lograr la vinculación de otras entidades (p. e. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, etc.), al igual que interconectar el sistema con otras estrategias en materia de producción de información básica estadística tales como el Plan de Información Básica 2006-2010 (PLANIB) y el Plan Estratégico Nacional de Estadísticas (PENDES), liderados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

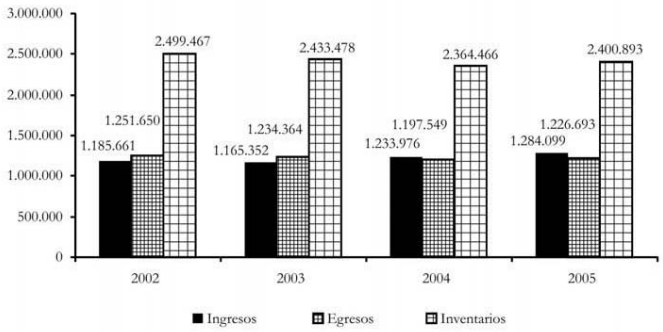
En este contexto, el fortalecimiento de los sistemas de información y servicios estadísticos se deberá atender en dos frentes. Por un lado, la reformulación del objetivo, naturaleza y alcance del SINEJ, con el fin de adecuarlo a las condiciones tecnológicas, necesidades y proyecciones del sector; y, por el otro, generar un plan maestro de inversiones en materia informática para todas las entidades del sector que se articule con las iniciativas del Gobierno en materia de administración de la información.

Modernización del servicio de justicia

Como se refleja en la Figura 6.1, una de las grandes problemáticas que ha afectado la prestación del servicio de justicia a cargo de la Rama Judicial, es la persistente acumulación de expedientes. En los últimos años se buscó superar dicha situación, a través de medidas de descongestión enfocadas principalmente al impulso de reformas procesales y a la creación transitoria de despachos de descongestión. No obstante, de acuerdo con la información proporcionada por el C. S. de la J., aunque los funcionarios de la rama han logrado igualar, e incluso superar, el número de egresos respecto de los ingresos de procesos, el inventario ha sufrido sólo leves modificaciones.

FIGURA 6.1

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



Fuente: UDAE - C. S. de la J.

Del total de procesos represados a 2005, 1.203.914 (50,1%) se encontraban sin trámite[217]. Su distribución por jurisdicción se resume en el Cuadro 6.1.

CUADRO 6.1

Distribución del inventario de procesos según jurisdicción, 2005

Jurisdicción	Procesos			
	Con trámite	Sin trámite	Total	% Total
Ordinaria	1.059.673	1.199.035	2.258.708	94
Contenciosa	119.570	4.846	124.416	5
Disciplinaria	17.736	33	17.769	1
Total	**1.196.979**	**1.203.914**	**2.400.893**	**100**

Fuente: C. S. de la J. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

Del inventario total, el 94% corresponde a la jurisdicción ordinaria, específicamente en la especialidad civil, la cual representa el 64% de esta última, tal y como se señala en el Cuadro 6.2. Los procesos civiles se concentran principalmente en las ciudades de Bogotá (23%), Barranquilla (11%), Cali (9%) y Bucaramanga (9%) y tienen la particularidad, al igual que los que ingresan en el resto de la jurisdicción cada año, de tratarse de asuntos de mínima cuantía o "pequeñas causas"[218]. Por ejemplo, en lo que se refiere a la especialidad penal, en el año 2004, el porcentaje de pequeñas causas alcanzaba el 60% del total de los procesos en curso, mientras que para la civil esta proporción se aproximaba al 27%, sin tener en cuenta los procesos ejecutivos, y 52% considerando estos últimos[219].

CUADRO 6.2

Inventario de procesos de la Jurisdicción Ordinaria desagregados por especialidad, 2005

Especialidad	Con trámite	Sin trámite	Total	% Total
Civil	464.666	986.629	1.451.295	64
Promiscuo (penal-civil)	88.987	98.491	187.478	8
Laboral	115.906	31.706	147.612	7

215 Información técnica entendida como: (1) una herramienta de difusión frente a la ciudadanía (de productos); y, (2) como un instrumento de gestión para el ejercicio jurisdiccional (insumos, información jurídica y jurisprudencia).

216 El SINEJ, de acuerdo con la Ley 270 de 1996, tiene como objeto el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia y su coordinación está a cargo del C. S. de la J.

217 Sin actuaciones de las partes en el último año, bien sea por falta de actuación de las partes o por razones inherentes al funcionamiento del despacho.

218 El término empleado sirve para agrupar asuntos que por decisión del legislador son desistibles, transigibles, conciliables o delitos querellables en el caso de la especialidad penal. La mayoría hoy en día son competencia de los jueces municipales y aplica en casos como hurto simple o agravado de mínima cuantía, lesiones personales con incapacidad menor a 30 días y otros casos análogos.

219 Corporación Excelencia en la Justicia, "Jueces de Pequeñas Causas", 2005.

Especialidad	Con trámite	Sin trámite	Total	% Total
Penal	114.212	0	114.212	5
Familia	46.184	58.738	104.922	5
Promiscuo (familia-menores)	24.376	23.426	47.803	2
Menores	18.168	0	18.168	1
Civil-familia	2.668	38	2.706	0
Civil-laboral-familia	2.023	2	2.025	0
Civil-laboral-familia-penal	768	3	771	0
Civil-laboral	466	1	467	0
Sala Única	232	0	232	0
Ejecución de penas	181.017	0	181.017	8
Total	**1.059.673**	**1.199.035**	**2.258.708**	**100**

Fuente: C. S. de la J. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

La congestión, al igual que la complejidad de los procedimientos y la existencia de una serie de variables relacionadas con la gestión judicial (entre las que se encuentran las dificultades asociadas a la realización de diligencias de embargo y secuestro), han contribuido a que los tiempos promedio de los procesos superen ostensiblemente los establecidos en los códigos de procedimiento. Así, en promedio la resolución de un conflicto civil[220] tarda 1.920 días, de uno laboral 1.730 días y de uno de familia 850 días[221].

En consecuencia, para dinamizar la Administración de Justicia, es preciso acometer las siguientes tareas: (1) modernizar la gestión judicial del sector jurisdiccional; (2) impulsar reformas constitucionales y legales relacionadas con temas como el ajuste de los procedimientos de las acciones públicas, competencias de las altas cortes, facultades jurisdiccionales del artículo 116 de la Constitución Política y Código Unico de Procedimiento; (3) política de descongestión que se comprometa con la consecución de una justicia al día; (4) implantación de la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades; y, (5) creación de la figura de jueces de competencia múltiple o de pequeñas causas[222].

En cuanto a la primera de las medidas, la principal tarea se relaciona con la estructuración de alternativas de mejoramiento, o en algunos casos la tercerización, de funciones administrativas y el establecimiento de esquemas de seguimiento a la labor de los auxiliares de la justicia.

Frente al tema de reformas constitucionales y legales, las tareas abarcan distintas iniciativas tales como: simplificación y unificación de procedimientos en todas las especialidades de la jurisdicción ordinaria; consagración de figuras que permitan la agilización de los procesos (p. e. perención); reformas a la acción de tutela (competencias y trámite); redistribución de competencias en las altas cortes y ajuste de funciones; consolidación normativa de las diferentes formas de prestación del servicio de justicia; y, establecimiento de herramientas para la organización y coordinación de la oferta de justicia asociada a los MASC. De otra parte, se buscará adelantar una reforma a la Ley de Arbitraje vigente, de manera que esta se adecue a las realidades nacionales, así como a los instrumentos internacionales.

En materia de política de descongestión, es necesario impulsar un Plan Nacional de Descongestión que, de acuerdo con las particularidades de las especialidades a intervenir y con el fin de evacuar definitivamente el inventario histórico de procesos, incluirá mecanismos de seguimiento y evaluación. Así mismo, incluirá el establecimiento de modelos de gestión judicial[223] y redefinición del alcance de las herramientas para la evaluación, remuneración y bonificación de los jueces y fiscales. Igualmente, es necesario generar garantías que permitan al juez ejercer una mejor dirección del proceso y reformar varios aspectos específicos de la legislación procesal.

Con el fin de dar mayor celeridad y simplicidad a los procesos, se requiere expandir de manera gradual la oralidad a las especialidades civil, laboral y familia, así como a las jurisdicciones contencioso administrativa y penal militar. Dicha medida, debe contar con un plan maestro de inversiones en infraestructura, plataforma tecnológica y capacitación, así como con una planeación de las fases para su implementación.

Como se ha señalado, el impacto de los asuntos de mínima cuantía o "pequeñas causas" en el sistema de justicia hace imprescindible impulsar, en concordancia con las modificaciones legales que experimenta la Administración de Justicia y el Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia 2006-2010[224], impulsar la implementación de la figura de los jueces de competencia múltiple o "pequeñas causas" (posibles asuntos atribuibles a los mismos en el cuadro 6.8), así como una serie de reformas al Código Nacional de Policía, al Código de Procedimiento Civil y a la Ley 228 de 1995.

Igualmente, estas medidas requieren una evaluación de la posibilidad de asegurar presencia, tanto de los jueces de competencias múltiples o "pequeñas causas" como de los ordinarios, en zonas en las cuales, por sus condiciones económicas y de conflictividad, así lo requieran. Adicionalmente, se trabajará en un modelo de *descentralización* de los juzgados en las grandes capitales que, en sus fases iniciales, se ubicarán en las Casas de Justicia como una forma de acercar el servicio al ciudadano.

Dadas las restricciones fiscales, será necesario que el sector avance en la determinación y la priorización de los recursos requeridos para la implementación de estas políticas. Este proceso deberá conducir a una propuesta concertada de financiación por fases que atienda las necesidades del sector y que considere la realidad presupuestal de la Nación.

Fortalecimiento del Sistema Penal y lucha contra la impunidad

De acuerdo a lo establecido en el artículo 530 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el Sistema Penal Acusatorio debe ser implementado gradualmente en los distritos judiciales que se presentan en el Cuadro 6.3, durante el período 2005-2008.

CUADRO 6.3

Fases de implementación de la Reforma Penal

Fases	Distritos judiciales	Fecha de inicio
I	Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira	1° de enero de 2005
II	Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal	1° de enero de 2006
III	Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio	1° de enero de 2007
IV	Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar	1° de enero de 2008

Fuente: Artículo 530, Ley 906 de 2004.

El Estado se ha comprometido en la asignación de importantes recursos presupuestales tendientes a garantizar la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio en los plazos previstos por la ley. Un resumen de los montos destinados para este fin se presenta en el Cuadro 6.4. La inversión durante el período 2004-2006 del C. S. de la J. ascendió a $64.981 millones; en la FGN se incorporaron $16.254 millones;

220 Un proceso ordinario civil o de familia en primera instancia (sin la promoción de incidente o recurso alguno) tardaría mínimo 111 días y con apelación 172 días. Si el proceso presenta eventualidades (Ej. inadmisión de la demanda, notificación por emplazamiento, reconvención de la demanda, reforma de la demanda, excepciones previas y de mérito, audiencia del artículo 101 del Código de Procedimiento Civil, entre otras), tendría una duración mínima de 221 días en primera instancia y 282 días si hay apelación. Si el proceso es abreviado, los tiempos legales oscilan entre 108 días (sin incidentes o recursos) y 208 días (con incidentes y recursos).

221 Consejo Superior de la Judicatura. "Caracterización de tiempos procesales para la Administración de Justicia: modelo de medición y resultados de su aplicación" (2006).

222 Esta medida requerirá la revisión de las funciones y naturaleza de los jueces municipales.

223 Junto a los modelos de gestión judicial se requiere el diseño de soluciones que permitan, por ejemplo, la Comisión de Diligencias (p. e. embargos y secuestros) a empleados judiciales o ciertas autoridades administrativas, o ampliar las facultades de los Colegios de Abogados y de la función social de los profesionales del derecho para permitir su participación en la atención a las pequeñas causas y los planes de descongestión judicial.

224 Este documento, elaborado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer presenta, en dos grandes frentes (reformas legales y difusión), tres líneas estratégicas: violencia intrafamiliar, crisis marital y discriminación laboral.

y, $12.075 millones en el INMLCF. Entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Defensoría del Pueblo también han invertido recursos, en especial en la capacitación de sus funcionarios.

CUADRO 6.4

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

Millones de pesos de 2006

C. S. de la J.	2004	2005	2006[1/]	Total
Salas de audiencia	16.452	9.307	13.990	39.749
Plataforma tecnológica y sistema de información	-	6.205	11.457	17.662
Capacitación	4.191	788	779	5.758
Seguridad y protección	-	311	1.500[2/]	1.811
Total C. S. de la J.	20.643	16.611	27.726	64.980
FGN				
Adecuación de infraestructura física	2.182	1.371	1.000	4.553
Capacitación	1.242	1.045	1.000	3.287
Solución informática única e integral	2.309	3.658	1.500	7.467
Criminalística	-	393	554	947
Total FGN	5.733	6.467	4.054	16.254
INMLCF				
Capacitación y gestión	154	446	245	845
Equipos, instrumentos, insumos y tecnología	1.297	3.454	4.012	8.763
Publicaciones	23	446	55	524
Infraestructura	31	344	1.568	1.943
Total INMLCF	1.505	4.690	5.880	12.075
TOTAL	27.881	27.768	37.660	93.309

[1/] Corresponde a la apropiación inicial.

[2/] Los recursos destinados a seguridad y protección no se destinan en su totalidad a la reforma penal.

Fuentes: Presupuesto General de la Nación. (C. S. de la J. y FGN) y INMLCF. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

No obstante los esfuerzos realizados en recolección de información para la evaluación de la reforma, aún no es posible dar cuenta de la evolución de los niveles de inventarios, tasas de evacuación (total y parcial) o formas de terminación de los procesos, todo lo cual, junto con el cambio en el procedimiento penal, impide la comparación con el modelo anterior[225].

Sin embargo, a pesar de no poder comparar indicadores de gestión, es evidente una reducción sustantiva en los tiempos procesales, tal y como se detalla en el Cuadro 6.5.

CUADRO 6.5

Comparativo de tiempos procesales Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004

Delito	Ley 600		Ley 906		Reducción		
	Núm. días	Meses	Núm. Días	Meses	En días	En meses	En %
Hurto, Art. 239 C. P.	567	18,9	69	2,3	498	16,6	-87,83
Tráfico fabricación o porte de estupefacientes, Art. 376 C. P.	377	12,6	68	2,3	309	10,3	-81,96
Homicidio, Art. 103 C. P.	493	16,4	116	3,9	377	12,6	-76,47
Lesiones, Art. 111 C. P.	177	5,9	107	3,6	70	2,3	-39,55

Fuente: C. S. de la J., Documento SA-0101. Sistema Penal Acusatorio, dos años de expedición del Código de Procedimiento Penal. Septiembre de 2006.

Consolidación de los avances del Sistema Penal Acusatorio

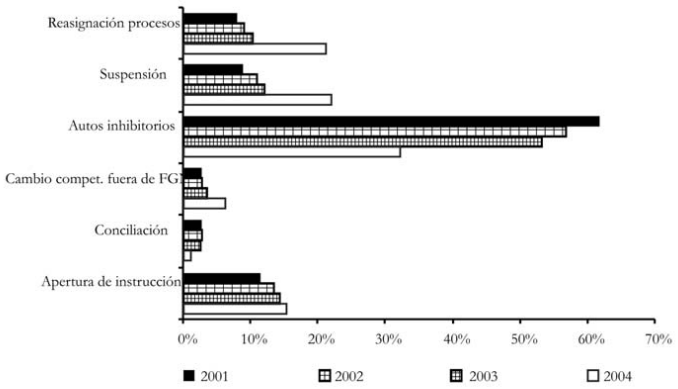
Considerando el panorama descrito, el Estado deberá adelantar esfuerzos tendientes a la consolidación de los avances del Sistema Penal Acusatorio. Así, se garantizará una cobertura óptima del sistema, para lo cual se procura implementar un plan maestro de infraestructura y plataforma tecnológica. Igualmente, y con la colaboración de las entidades intervinientes, se buscará la creación de un sistema integral de información que mejore las capacidades de seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados de la reforma.

Fortalecimiento de la investigación criminal

En materia de investigación criminal, existen dificultades para la coordinación entre las entidades con funciones de policía judicial a causa de falencias en los programas de capacitación, la falta de personal, la inexistencia de la carrera judicial en la FGN, la ausencia de herramientas de control de la gestión y las diferencias en los protocolos de investigación. Estas falencias explican parcialmente las formas de terminación de los procesos que usualmente se presentaban en la FGN, particularmente durante la vigencia de la Ley 600 de 2000, en las etapas de investigación previa e instrucción. Como se observa en la Figura 6.2, en la etapa de investigación previa, para 2004, el 61,9% de los procesos finalizó por la expedición de resolución inhibitoria[226]. Así mismo, en la etapa de instrucción, el 47,1% de los procesos se dieron por terminados a causa de preclusión por falta de mérito[227].

FIGURA 6.2

Formas de terminación del proceso penal en la fase de investigación previa – Ley 600 de 2000



Fuente: FGN. Oficina de Planeación 2004. Cálculos: DNP DJS SJ.
* También se presentan otras terminaciones como la indemnización, el desistimiento o la conciliación, las cuales no suman más del 6% para 2004.

La investigación criminal constituye un elemento clave para la determinación de los niveles de impunidad y para la gestión judicial. Por ello, se requiere trabajar en su fortalecimiento mediante una serie de intervenciones encaminadas a la renovación o repotenciación de los equipos tecnológicos, tanto en términos de investigación (en laboratorios y de campo) y operatividad, logrando así las certificaciones de calidad tanto de los procedimientos de laboratorio, como en las labores de inteligencia. Así mismo, es determinante la implementación de la carrera judicial para los servidores de la FGN como elemento de fortalecimiento institucional del talento humano para su selección, ingreso, evaluación, permanencia y promoción.

225 Anteriormente el Fiscal, además de investigar, instruir y acusar, contaba con funciones judiciales, es decir, tomaba decisiones sobre la continuidad o no del proceso penal, o la libertad del procesado. Hoy, el fiscal competente es acompañado por un juez de control de garantías, distinto al juez de conocimiento, quien será el encargado de cumplir con las funciones judiciales dentro de la etapa de instrucción. La participación del juez de conocimiento se presentará únicamente en el juicio oral y público y no tendrá conocimiento del caso antes de darle inicio a la audiencia. Con el nuevo sistema, las funciones tanto del fiscal como del juez son claramente diferenciables, cumpliendo así con las características de cada uno de estos cargos: el fiscal como investigador y acusador ante el juez y este como funcionario que decidirá, dependiendo de las pruebas tanto del fiscal como del defensor, si condena o absuelve al acusado.

226 La resolución inhibitoria está contemplada en el artículo 327 de la Ley 600 de 2000 como una forma de terminación de la acción penal en la etapa de investigación previa, la cual se presenta en tres casos: cuando el hecho no existió, es decir, la conducta cometida es inexistente o no está consagrada como delito por la ley; los sujetos activos no son responsables de la conducta considerada como delito; o, la acción penal no puede iniciarse.

227 La preclusión por falta de mérito es una forma de terminación del proceso en la etapa de instrucción. Ocurre cuando, en cualquier momento de la investigación, el fiscal decide terminar con esta porque no existen pruebas suficientes para acusar al sindicado o se logra probar que el hecho no ha existido, o por el contrario que el sindicado no lo cometió.

Igualmente, serán necesarios avances en materia de capacitación, creación de sistemas de gestión de calidad de los servicios criminalísticos y generación de alianzas entre las entidades del sector. En este último sentido, se propenderá por lograr la correcta interconexión e interoperabilidad de los sistemas IBIS, AFIS, CODIS y los Proyectos Imágenes Digitales y Fotografía Digital[228]. De la misma manera, debe haber interconexión entre estos sistemas con los diferentes funcionarios judiciales para agilizar las investigaciones, identificar los autores, relacionar los hechos y realizar el análisis criminal oportunamente.

Fortalecimiento de la investigación y juzgamiento en la lucha contra la gran criminalidad

Con el fin de impulsar la lucha contra la gran criminalidad y en aras de hacer efectiva la Ley de Justicia y Paz, se requiere fortalecer las capacidades operativas de unidades de la FGN, como la de delitos contra la administración pública, de antinarcóticos e interdicción marítima, de secuestro y extorsión, de terrorismo, de DD.HH., de Justicia y Paz y de extinción de dominio y lavado de activos. Con respecto a esta última, se deben fortalecer los esquemas de coordinación con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de aumentar su capacidad de detección de tipos y prácticas de lavado de activos, así como la agilización del procedimiento de extinción de bienes producto del narcotráfico y demás actividades ilícitas.

En conexión con lo mencionado anteriormente y considerando los requerimientos para la implementación del Plan Nacional de Búsqueda a Personas Desaparecidas[229], y el procesamiento de pruebas, a cargo del CTI, el DAS, la Policía Nacional y el INMLCF, se promoverán iniciativas encaminadas a la formulación de un plan de inversiones. Éste, debe incluir la capacitación a los funcionarios judiciales con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En este orden de ideas, debe anotarse que los cambios y retos que afronta el sistema penal abarcan temáticas que anteriormente no tenían tanta relevancia, pues su tratamiento no era decisivo para el funcionamiento del mismo. Es así como se requiere reformular los programas de protección de víctimas, testigos y funcionarios judiciales, fortalecer el sistema de defensoría pública y adelantar una política de descongestión de procesos bajo el régimen de la Ley 600 de 2000.

Creación del Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Testigos, Víctimas y Funcionarios Judiciales

El Sistema Penal Acusatorio y la Ley de Justicia y Paz implican una mayor cercanía de las partes del proceso en un juicio oral y público. Por esta razón, se avanzará en el fortalecimiento, en términos técnicos, financieros y administrativos, del Programa de Protección a Víctimas, Testigos y Funcionarios Judiciales, así como los dirigidos a reclusos. Para ello, el Gobierno Nacional buscará los medios de provisión de recursos para la implementación del mismo.

En aras de lograr un modelo de protección concertado con el C. S. de la J., la FGN, la PGN, la Defensoría del Pueblo, el MIJ y el INPEC, se establecerán herramientas para la coordinación del sistema; así mismo, deberá considerarse, dentro de la estructura de los programas de protección, un esquema de atención legal a las víctimas intervinientes en procesos penales y en el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz.

Promoción de los servicios de asesoría legal gratuita (Defensoría del Pueblo)

En el contexto mencionado, también es necesario fortalecer institucionalmente a la Defensoría del Pueblo a través de la capacitación continua de defensores públicos y profesionales especializados en investigación y criminología.

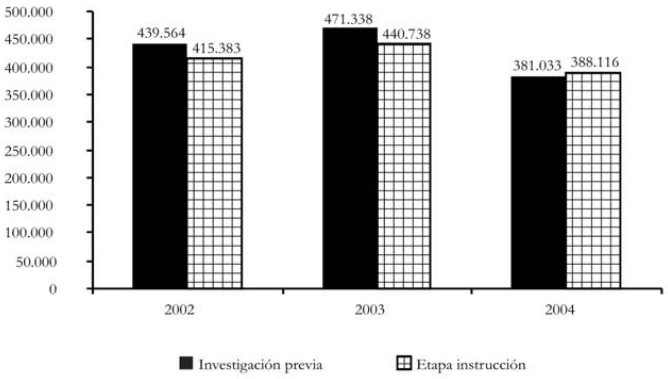
Por lo anterior, y con la finalidad de garantizar el principio de equilibrio procesal de las partes[230], se requiere la promoción de una estrategia de capacitación, fortalecimiento y expansión de los servicios ofrecidos por la Defensoría del Pueblo, particularmente en materia de defensoría pública. Así mismo, se requiere fortalecer a la Unidad de Investigación Criminal del Sistema Nacional de Defensoría Pública, para lo cual se deberá trabajar, de manera coordinada, con el INMLCF. Esta situación coadyuvará positivamente en la implantación del Sistema Penal Acusatorio y de la Ley de Justicia y Paz.

Diseño y ejecución de una política de descongestión de procesos bajo el régimen de Ley 600 de 2000

Para lograr que el sistema acusatorio disponga de los recursos humanos que requiere, se implementará una política de descongestión judicial para efectos de los procesos que se adelantan bajo el régimen penal mixto. La evolución del inventario de expedientes en la FGN para el período 2002-2004 demuestra que el nivel de congestión de negocios iniciados en el marco de la Ley 600 de 2000[231], es significativo. En 2004 se presentaba un total de 381.033 procesos represados en la etapa de investigación previa y 388.116 casos en etapa de instrucción (Figura 6.3).

FIGURA 6.3

Inventario de procesos, investigación previa e instrucción - FGN (2002-2004) Ley 600 de 2000



Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2004. Cálculos: DNP DJS SJ.

228 El Sistema Integrado de Información Balística (IBIS, por sus siglas en inglés), es una herramienta de identificación con la que cuentan el DAS, la FGN, la DIJIN y el INMLCF; el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS, por sus siglas en inglés), es un instrumento de clasificación y archivo automático de huellas dactilares que opera en la Registraduría Nacional del Estado Civil, el INMLCF, el DAS, la FGN y la Dijín, sin embargo este último no es compatible con los otros; el Registro Combinado de ADN (CODIS, por sus siglas en inglés), es un sistema de recolección de información para la identificación del ADN de las personas, dichos sistemas son alimentados por la FGN, la DIJIN y el INMLCF; el proyecto de Imágenes Digitales es un sistema de recolección de documentos patrón (de referencia o cuestionados), que es alimentado por los laboratorios del DAS, CTI, DIJIN y el INMLCF; y, el proyecto de Fotografía Digital se implementa en los laboratorios del DAS, CTI, Dijín y el INMLCF.

229 El Plan Nacional de Búsqueda a Personas Desaparecidas contiene cuatro componentes principales: (1) recolección de información; (2) análisis de la información; (3) recuperación; y, (4) identificación plena. Los tres primeros estarán principalmente a cargo de la FGN y el último del INMLCF. Dicho plan contará con la participación de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), la Vicepresidencia, la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría, los Jueces, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Inpec.

230 Con la expedición de la Ley 941 de 2005, mediante la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, el Estado debe garantizar la defensa pública para aquellas personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentren en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveer por sí mismas la defensa de sus derechos, en condiciones de igualdad de frente al ente acusador.

231 El artículo 531 de la Ley 906 de 2004, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, plantea el régimen de transición del Sistema Penal Mixto al acusatorio. Para ello, señala que los términos de prescripción y caducidad de las acciones que hubiesen tenido ocurrencia antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, serán reducidos en una cuarta parte que se restará de los términos previstos en la ley. El objeto de dicha medida, es el de lograr la descongestión, depuración y liquidación de procesos bajo el régimen anterior. Ahora bien, la sentencia expedida por la honorable Corte Suprema de Justicia el 27 de octubre de 2004, Magistrado Ponente Alfredo Gómez Quintero, afirma que todos los procesos iniciados por conductas punibles que hayan tenido lugar antes de la puesta en marcha del nuevo sistema acusatorio (dependiendo de las fechas en que se haya dado inicio, según la fase a la que pertenezca el municipio), deberán desarrollarse según el procedimiento estipulado en la Ley 600 de 2000 (Sistema Penal Mixto), es decir, únicamente se desarrollarán bajo el régimen procesal de la Ley 906 de 2004, las conductas punibles que se pongan en conocimiento de la autoridad competente, desde el 1° de enero de 2005 en adelante, según la fase de implementación del sistema.

En contraste con la situación de la FGN, los juzgados penales reportaron para 2004 la entrada de 157.832 procesos y la evacuación de un total de 208.173 procesos, lo que significa una tasa de evacuación total de 79%.

Por lo anterior, y debido a la existencia de un conjunto de procesos en la FGN y en los despachos judiciales que se manejan bajo el sistema mixto, se requerirá de la consolidación de mecanismos de descongestión definitivos. Igualmente, se hace necesario el establecimiento de herramientas de seguimiento, evaluación y control respecto de la aplicación de dichas medidas.

Con el propósito de implementar adecuadamente el Sistema Penal Oral Acusatorio, se profundizará en temas relacionados con la expansión del servicio de justicia en zonas de violencia, la puesta en vigencia de una política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH, y la reforma a la Justicia Penal Militar.

Expansión del servicio de justicia en zonas de conflicto

Con respecto a la expansión del servicio de justicia en zonas de violencia, como consecuencia de los resultados que ha arrojado la PDSD en materia de recuperación del control territorial y como parte del proceso de consolidación de la presencia institucional, será necesaria la creación de un modelo de justicia con particularidades que incorpore las características de las zonas en las que aún se mantiene la presencia amenazante de los GAML. Dicho modelo, debe garantizar la participación de los operadores de justicia y pondrá en práctica las lecciones aprendidas en iniciativas que integren el servicio, con las acciones realizadas por entidades del sector seguridad y defensa.

Implementación de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH

Como segunda medida, se fortalecerá la capacidad técnica del Comité de Impulso para la investigación de violaciones a los DD.HH. y el DIH y del Programa de DD.HH. de la Vicepresidencia de la República, con el fin de realizar el seguimiento y evaluación de la política en esta materia.

Como desarrollo de la política de lucha contra la impunidad en casos de graves violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH, prevista en el documento Conpes 3411 de marzo 6 de 2006, se ha previsto dotar al Inpec y al C. S. de la J. con las capacidades técnicas y operativas para aplicar la tecnología de audiencias virtuales. Además, se profundizará en la creación de procedimientos y prácticas operativas concretas que permitan la agilización de los procesos en casos de violación a los DD.HH. e infracciones al DIH y, por último, se implementarán las líneas de acción para el cuatrienio, en el marco del Plan Nacional de Acción en DD.HH. y DIH.

Igualmente, para mejorar la defensa internacional del Estado ante sistemas de protección de DD.HH., teniendo en cuenta que es requisito de admisibilidad la falla en los remedios judiciales internos, es importante mejorar la capacidad de gestión de la FGN y del C. S. de la J., para lo cual se revisará la posibilidad de autorizar el aumento de las plantas de personal en las dos entidades en las áreas dedicadas al tema de los DD.HH.

Así mismo, y con el fin de fortalecer los Sistemas de Justicia Penal y de Control Disciplinario para la Lucha contra la Impunidad, se requieren reformas en los modelos de operación y gestión de las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y del Sistema de Control Disciplinario. Dichas reformas, deben tener en cuenta la generación de criterios, estructuras, procedimientos y herramientas para fortalecer los recursos humanos, físicos y financieros.

Fortalecimiento de la Justicia Penal Militar

Adicionalmente, la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) y la modernización de la Administración de Justicia en el país, requieren de una Justicia Penal Militar (JPM) moderna, efectiva y legítima entre los miembros de la Fuerza Pública, y ante la Rama Judicial, la sociedad colombiana y la comunidad internacional. Actualmente, la JPM dispone de limitados recursos institucionales, presupuestales, humanos y técnicos, lo que dificulta el cumplimiento de su misión constitucional en todo el territorio. Esto debe llamar la atención respecto a la obligatoriedad de cumplir con estándares internacionales de DD.HH. y de DIH.

Este proceso de fortalecimiento partirá de una serie de reformas al Código Penal Militar (Ley 522 de 1999), que abarcarán asuntos tales como la definición de competencias entre la JPM y la Justicia Ordinaria, las violaciones a los DD.HH. y delitos comunes, y la transformación de la tendencia inquisitiva de esta jurisdicción a una de corte adversarial.

Igualmente, se requiere evaluar las diferentes propuestas de reestructuración de la JPM, las cuales deberán hacer especial énfasis tanto en el nivel de independencia (régimen de carrera, autonomía administrativa y presupuestal) y en el fortalecimiento de la investigación criminal, como en los asuntos relacionados con la capacitación y modernización del régimen de los funcionarios involucrados en la prestación del servicio de JPM (compatibilidad de la carrera militar, judicial y administrativa) y el establecimiento de herramientas de descongestión de procesos.

Por lo anterior, con el fin de dar un impulso decidido a la JPM, esta debe contar con los recursos físicos y tecnológicos necesarios para dar cuenta de las carencias de los despachos y centros de reclusión, incluyendo los programas de tratamiento de población militar reclusa, por lo que se requiere la elaboración de una serie de planes maestros de inversión en dichos renglones.

Implementación del Código de Infancia y Adolescencia

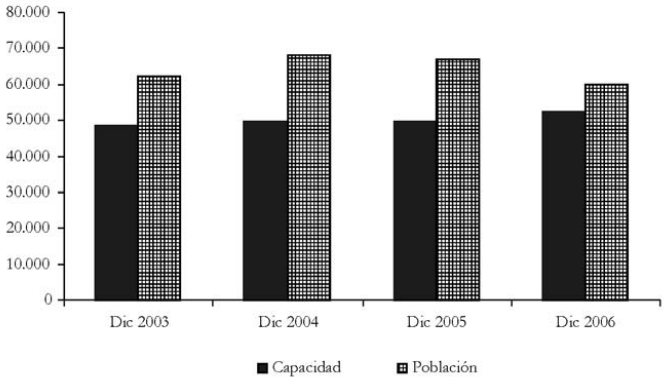
Por último, para dar alcance al nuevo Código de Infancia y Adolescencia, el cual rige a partir del 1° de enero de 2007, tanto la FGN, como el C. S. de la J. deben implementar las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo del mismo. Para ello, la FGN requerirá capacitar a fiscales e investigadores delegados ante los jueces penales para adolescentes. Así mismo, por parte del C. S. de la J., se adelantará la transformación de los actuales Juzgados de Menores en Juzgados Penales de Adolescentes y se evaluará la posibilidad de crear nuevos juzgados en aquellos casos en que se requiera. Igualmente, se debe prever la creación y capacitación de jueces con función de control de garantías y de conocimiento especializados en el tema y prever el funcionamiento de las salas especializadas, en caso de ser necesarias, en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que conozcan en segunda instancia este tipo de denuncias.

Modernización y fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC)

En el período 2002-2006 se logró la reducción de la tasa de hacinamiento que enfrentaba el SPC (figura 6.4). El documento Conpes 3277 de marzo 15 de 2004, modificado por el Conpes 3412 de marzo 11 de 2006, propuso, por un lado, un Plan de Ampliación, Adecuación y Dotación (AAD) que a la fecha se traduce en la generación de 2.060 nuevos cupos[232] y, por otro, la implementación del Plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento (CDM) que permitirá la generación de 21.200 nuevos cupos que apoyarán la política de descongestión del sistema y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON). A diciembre de 2006, la tasa de hacinamiento era de 14,6%, frente a 34,1% en diciembre de 2005.

FIGURA 6.4

Evolución de la población y capacidad en ERON



232 Se programó la generación de 3.100 cupos mediante la estrategia de AAD. A la fecha está pendiente la entrega de 1.040 cupos.

La estrategia de expansión de la oferta penitenciaria y carcelaria significó la inversión de importantes recursos. Dicha distribución se presenta en el Cuadro 6.6.

CUADRO 6.6

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

Millones de pesos de 2006

	Tratamiento y desarrollo	Equipos	Sistemas estadísticos	Infraestructura
2003	0	0	0	1.768
2004	766	0	1.302	10.852
2005	1.496	800	1.428	40.563
2006[1/]	958	0	1.803	47.135

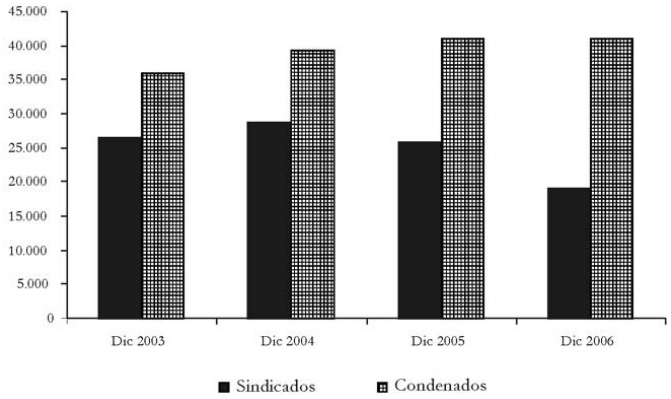
[1/] Se refiere a la apropiación inicial.

Fuente: Leyes Generales de Presupuesto. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

La reducción de la tasa de hacinamiento obedece a varios factores. De una parte, a la estrategia de ampliación de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios; y de otra, a la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio, el cual introdujo los principios de libertad y de oportunidad, los cuales pueden llevar a la disminución temporal de la población reclusa en ERON. La Figura 6.5 presenta el comportamiento de la población reclusa por situación jurídica. Puede verse que el número de sindicados ha presentado una disminución de 34%, en el período 2004-2006, lo que refleja el impacto que tuvo la implementación de la Fase I del Sistema Penal Acusatorio en el SPC [233].

FIGURA 6.5

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



El deterioro y antigüedad de algunos ERON constituye otra problemática que afecta al SPC. Frente a una vida útil estimada para los ERON de 50 años, en Colombia el 37,4% de los 139 ERON existentes superan ese límite (cuadro 6.7). Estas cifras evidencian la necesidad de profundizar en los planes de rehabilitación, mantenimiento y adecuación de los centros de reclusión con deterioros más marcados. Así mismo, será necesaria la formulación de una estrategia para un eventual reemplazo de dichos centros, por cuanto no cuentan con áreas adecuadas para los programas de tratamiento y desarrollo de los internos ni garantizan la seguridad de los mismos.

CUADRO 6.7

Nivel de antigüedad de ERON, 2006

Años	Número de establecimientos	Porcentaje %
0 a 10	16	11,5
10 a 20	15	10,8
20 a 30	19	13,7
30 a 50	37	26,6
50 a 100	33	23,7
100 a 400	19	13,7
Total	**139**	100

Fuente: Inpec.

[233] Como se señaló anteriormente, la fase I de la implementación del Sistema Penal Acusatorio abarcó los Distritos Judiciales de Bogotá, Armenia, Pereira y Manizales.

Así, el Gobierno Nacional continuará garantizando los recursos, en la forma y montos previstos en el documento Conpes 3412 de marzo 6 de 2006, con el fin de dar continuidad a la estrategia de expansión de la oferta de cupos penitenciarios y carcelarios, planteada en el documento Conpes 3277 de marzo 15 de 2004. El plan de CDM, permitirá la generación de 21.100 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, el mejoramiento de los niveles de habitabilidad de los internos, la construcción de espacios adecuados para el desarrollo de programas de tratamiento y desarrollo, y un eventual reemplazo de infraestructura obsoleta.

También será necesario adelantar los desarrollos normativos orientados a aclarar y redefinir las competencias en materia de mantenimiento, rehabilitación y refacción de ERON, entre el Inpec y la Dirección de Infraestructura (DIN) del MIJ. En este sentido, resulta esencial la construcción de un plan maestro de reposición, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura que considere la generación de sinergias entre todas las entidades del SPC.

El desarrollo de la política de infraestructura carcelaria responde a la necesidad de brindar espacios dignos que propendan por el debido tratamiento a los reclusos, en el marco de la función de reinserción social de la pena privativa de la libertad, así como el cumplimiento de la normatividad nacional e internacional en materia de respeto, promoción y protección de los DD. HH. para las personas privadas de la libertad. Esta función de la pena se ha visto obstaculizada, principalmente por el limitado avance en materia de desarrollo de política de tratamiento y desarrollo. A la fecha, dichos programas no han sido el resultado de medidas articuladas y sostenibles en el tiempo y la cobertura no ha sido la requerida para atender a la totalidad de la población reclusa. A junio de 2006, tan solo 17,7% de la población reclusa atendía a algún programa de capacitación laboral y 38,9% estaba involucrada en algún proyecto productivo.

La ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los programas de tratamiento y desarrollo son imperativos. Para tal efecto, se suscribirán convenios con el sector privado que garanticen que los programas de capacitación respondan a las necesidades del mercado laboral y sean debidamente certificados. En este sentido, y en relación con el desarrollo de proyectos productivos, se debe continuar con la realización de alianzas estratégicas con el sector privado, así como fortalecer y dar continuidad a las ya existentes. Así mismo, se requerirá el mejoramiento de técnicas de tratamiento a la población reclusa y de prevención del uso de estupefacientes y sustancias psicoactivas.

Igualmente, es necesario continuar avanzado en la realización de un censo de la población reclusa que permita su caracterización, para así ofrecer planes de tratamiento y desarrollo adecuados a las verdaderas necesidades de los internos.

La puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio le impone un conjunto de nuevos retos y necesidades al SPC. A diciembre de 2006, se contabilizaban un total de 19.197 personas en detención preventiva y prisión domiciliaria, para las cuales se contaba con tan sólo 111 guardias del Inpec dedicados a ejercer la vigilancia y el control de las medidas. El traslado o remisión de reclusos para la realización de las diligencias judiciales, constituye otro reto importante que impone la implantación del Sistema Penal Acusatorio. En la actualidad, el Inpec no cuenta con los recursos físicos ni humanos para acometer dicha función, la cual debe ser prestada atendiendo niveles de seguridad que permitan la protección tanto de los reclusos como del personal de vigilancia y custodia.

Se requiere también generar mecanismos y capacidades técnicas en el Inpec que permitan garantizar la efectividad de las medidas de aseguramiento, diferentes a la detención en establecimiento de reclusión. Entre estas medidas se destacan la detención domiciliaria, la vigilancia electrónica y otras medidas no privativas de la libertad, como lo establece el artículo 307 de la Ley 906 de 2004. Así mismo, es preciso definir una estrategia para la aplicación de la prisión domiciliaria, a partir de la evaluación financiera de los mecanismos de seguridad electrónica.

En materia de DD.HH., aún persisten al interior de los ERON situaciones preocupantes. Tanto la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, como organismos internacionales tales como la

Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han diagnosticado las falencias que, en materia de protección a los DD.HH., presenta el sistema. Igualmente, dichos organismos han planteado las recomendaciones pertinentes para garantizar su promoción y protección. Las falencias identificadas se relacionan con las condiciones sanitarias y servicios de salud, así como insuficiencia de medicamentos y de personal médico, restricciones de acceso al servicio de salud privado, entre otras[234].

Si bien el Gobierno Nacional viene realizando los esfuerzos del caso, en relación con las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada y atender a las solicitudes de la Procuraduría y de la Defensoría, se presentan situaciones en las que la carencia y deficiencia de la información, entre otras, obstaculizan la puesta en vigencia de los correctivos necesarios. En este sentido, aun es necesario avanzar en aclarar el panorama frente a la cobertura (por niveles de atención), calidad y costos de los servicios de salud en los ERON, así como de la población reclusa afiliada a alguna Empresa Promotora de Salud (EPS). Si bien el Inpec afirma que tiene la capacidad para garantizar la atención en el nivel I (intramural) y la atención de los niveles II, III y IV a través de una red de prestadores de servicios de salud contratados bajo licitación, las tutelas en esta materia han venido incrementándose.

Es así como, para el año 2005, se registraron 1.575 acciones de tutela: 1.015 con fallo a favor del Inpec, 382 en contra y 178 aún sin fallar. Del total de tutelas recibidas en 2005, 82% fueron interpuestas por internos, 5% por guardias y funcionarios del Inpec y 13% por particulares.

El SPC también enfrenta retos relacionados con los altos índices de violencia dentro de los centros que ponen en peligro la vida e integridad, tanto de internos como de personal de custodia. De acuerdo con el Inpec, en 2006, 44% de las muertes que tuvieron lugar en ERON fueron por causas no naturales.

Como parte de la estrategia de respeto y promoción por los DD.HH. se deben impulsar reformas dentro del SPC para garantizar el respeto de los DD.HH. tanto en la población reclusa, como en el cuerpo de custodia y vigilancia. Se buscará así, continuar con la incorporación de normas en materia de DD.HH., en reglamentos, prácticas y en programas de formación de funcionarios.

En materia de DD.HH., se continuará con el rediseño y difusión de programas de DD.HH. dentro de los cursos impartidos por la Escuela Penitenciaria Nacional, se adelantará la elaboración de propuestas de reforma al Código Penitenciario y Carcelario, la generación de mecanismos orientados a optimizar la prestación del servicio de salud a los internos en concordancia con la Ley 100, y se pondrán en vigencia tecnologías para la prevención de ingreso de elementos prohibidos a los centros de reclusión (armas blancas y de fuego, por ejemplo).

Finalmente, con el propósito de consolidar los avances alcanzados en el fortalecimiento del SPC, será necesario adelantar procesos de reestructuración en su órgano administrador. En los últimos años, si bien se han logrado importantes avances en materia organizacional en el Inpec, es necesario abordar las carencias aún presentes en el nivel institucional, gerencial y administrativo, y modernizar el esquema, a fin de habilitarlo para que trate de manera eficiente a la población reclusa y se garantice la cobertura y calidad de la prestación del servicio de salud. En la búsqueda de mejoras en la calidad de dichos servicios, se adelantarán evaluaciones que permitan determinar la viabilidad de su tercerización.

El fortalecimiento de los sistemas de información del SPC constituye un elemento determinante para la correcta clasificación de los reclusos, tanto por niveles de seguridad, situación jurídica y género, como por características específicas de vulnerabilidad. Por lo tanto, deben centralizarse esfuerzos tendientes a caracterizar a la población reclusa. La realización del censo de población reclusa constituye un elemento determinante para la formulación de políticas de tratamiento y desarrollo, salud y asuntos ocupacionales.

[234] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los DD. HH. en Colombia, 2005.

Integración y articulación de los servicios de justicia para mejorar el acceso

Con la Constitución de 1991 se crearon instituciones como la FGN, la Defensoría del Pueblo y el C. S. de la J., los cuales en su momento en materia de infraestructura contaron con una gran proporción de inmuebles en arriendo y otros en calidad de comodato. Quince años después, muchas de estas edificaciones han sido entregadas a sus dueños o presentan elevados costos de mantenimiento.

Adicionalmente, el Sistema Penal Acusatorio demanda para su funcionamiento la construcción de salas de audiencia, salas de atención al usuario, unidades de reacción inmediata o, como en el caso de la Defensoría Pública, la creación de una serie de espacios para las actividades de la misma.

En este sentido, se deberá acometer la construcción, adecuación y adaptación de Despachos Judiciales, Fiscalías, Salas de Atención al Usuario, bodegas de evidencia y despachos defensoriales, de acuerdo a la formulación previa de un plan maestro en materia de construcciones y adecuaciones que dé cuenta de las necesidades de los usuarios en materia de presencia institucional y mejoramiento del acceso.

Por otro lado, debe anotarse que, a pesar de los logros alcanzados en términos del acercamiento del ciudadano a las instancias de resolución de conflictos, la diversificación de la oferta de justicia generada a partir de la Constitución de 1991, precisa de una reorganización orientada a erradicar la duplicación de las competencias, en materias relacionadas con asuntos de mínima cuantía y delitos querellables, conocidos también como *pequeñas causas*. El Cuadro 6.8 permite evidenciar cómo diversos asuntos son tratados por distintos operadores, situación que genera confusión entre la población, constituyéndose entonces en una posible barrera de acceso al sistema.

CUADRO 6.8

Asuntos que pueden conocer los Jueces de Paz, Conciliadores en Equidad, Conciliadores en Derecho y los Jueces del Nivel Municipal

Asuntos penales	Jueces de Paz	Conciliadores en Equidad	Conciliadores en Derecho	Jueces municipales
	<100 smmlv	<150 smmlv	<150 smmlv	<150 smmlv
Abuso de confianza calificado, gestión indebida de recursos sociales, hurto agravado, hurto calificado, hurto entre condueños, lesiones al feto y lesiones culposas al feto.	No	No	No	Sí
Abuso de confianza, acceso abusivo a un sistema informático, alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado, alzamiento de bienes, aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito, daño en bien ajeno, daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto, defraudación de fluidos, acceso ilegal o prestación de servicios de telecomunicaciones, disposición de bien propio gravado con prenda, divulgación y empleo de documentos reservados, emisión y transferencia ilegal de cheque, estafa, extorsión, hurto, impedimento o perturbación de ceremonia, inasistencia alimentaria, invasión de tierras o edificaciones, malversación y dilapidación de bienes familiares, malversación y dilapidación de bienes, perturbación de la posesión sobre inmuebles, sustracción de bien propio, tentativa de hurto, usurpación de aguas, usurpación de tierras, utilización indebida de información privada, violación a la libertad religiosa, violación de habitación ajena, violación de la libertad de trabajo, violación de los derechos de reunión y asociación, violación ilícita de comunicaciones, violación en el lugar de trabajo, violencia intrafamiliar, omisión de socorro.	Sí	Sí	Sí	Sí
Calumnia, calumnia indirecta, injuria	Sí	Sí	Sí	No

Asuntos penales	**Jueces de Paz**	**Conciliadores en Equidad**	**Conciliadores en Derecho**	**Jueces municipales**
	<100 smmlv	<150 smmlv	<150 smmlv	<150 smmlv
Lesiones[1/], lesiones culposas[1/], lesiones personales culposas[1/], lesiones personales culposas agravadas[1/]	<60 días	<60 días	<60 días	Todas
Asuntos civiles	**Jueces de Paz**	**Conciliadores en Equidad**	**Conciliadores en Derecho**	**Jueces municipales**
	<100 smmlv	Sin límite de cuantía	Sin límite de cuantía	<90 smmlv
Asuntos contenciosos, ejecutivos, ordinarios **Abreviados:** procesos de entrega, servidumbre, restitución por mora del bien arrendado, rendición de cuentas - tutor, rendición de cuentas, otros abreviados **Verbales:** divisorios, reposición-cancelación de títulos valores, deslinde y amojonamiento. **Verbal sumario:** controversias propiedad horizontal, otros verbales sumarios **Liquidación:** sucesiones.	Sí	Sí	Sí	Sí
Asuntos agrarios	**Jueces de Paz**	**Conciliadores en Equidad**	**Conciliadores en Derecho**	**Jueces municipales**
Derechos del comunero relacionados con uso de tierras, crianza y manutención de animales, extracción de madera y pastos	Sí	Sí	Sí	Sí
Asuntos de familia	**Jueces de Paz**	**Conciliadores en Equidad**	**Conciliadores en Derecho**	**Jueces municipales**
Fijación, aumento, exoneración, de alimentos y restitución de pensiones alimentarias, siempre que el obligado sea asalariado. Patria potestad, fijación y dirección del hogar u otros Decreto 2820 de 1974.	Sí	Sí	Sí	Sí
Asuntos laborales	**Jueces de Paz**	**Conciliadores en Equidad**	**Conciliadores en Derecho**	**Jueces municipales**
Asuntos laborales individuales y colectivos	Sí	Sí	Sí	Sí

[1/]Lesiones personales con secuelas de menos de 60 días.

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia. La información sobre conciliación en derecho fue anexada por DNP-DJS-SJ.

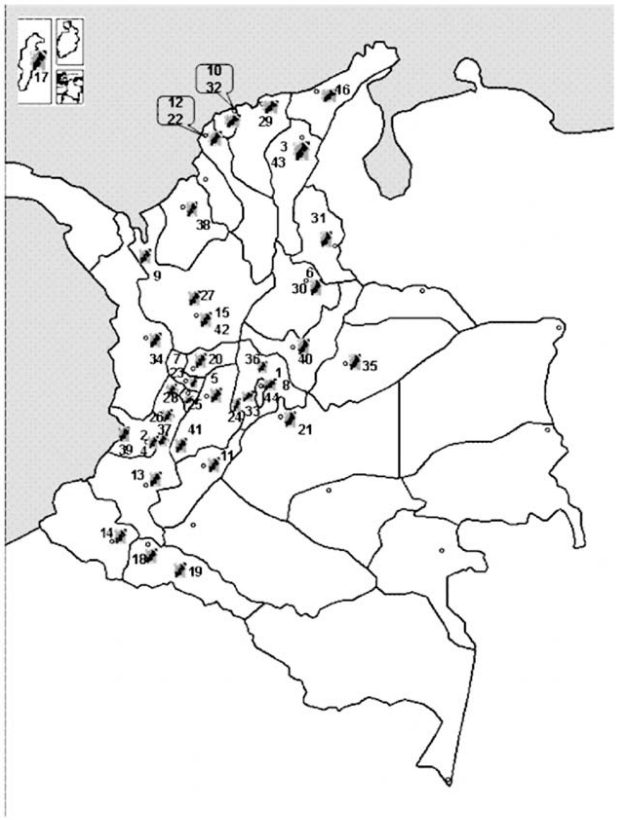
Una iniciativa que ha permitido concentrar y complementar, de alguna forma, la oferta de justicia en áreas urbanas, es el programa nacional de Casas de Justicia (CJ). Estas se han consolidado como espacios multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios para la resolución de conflictos, en los que hacen presencia, tanto los MASC como las autoridades judiciales y administrativas[235].

En sus 10 años de funcionamiento, las CJ han logrado conectar exitosamente al ciudadano con los diferentes servicios de justicia, llegando al punto de ser creadas por solicitud de los municipios y no por iniciativa exclusiva del MIJ. De acuerdo con información del MIJ, a octubre de 2006, existían en Colombia 44 Casas de Justicia distribuidas en el territorio nacional, según se presenta en la Figura 6.6.

235 De acuerdo con el Decreto 1477 de 2000, en estas intervienen el MIJ, la FGN, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Inmlcf, la SNR, las Alcaldías Distritales o Municipales, las Inspecciones de Policía, las Personerías Distritales o Municipales, los Consultorios Jurídicos de Universidades y los Centros de Conciliación.

FIGURA 6.6

Distribución geográfica de Casas de Justicia

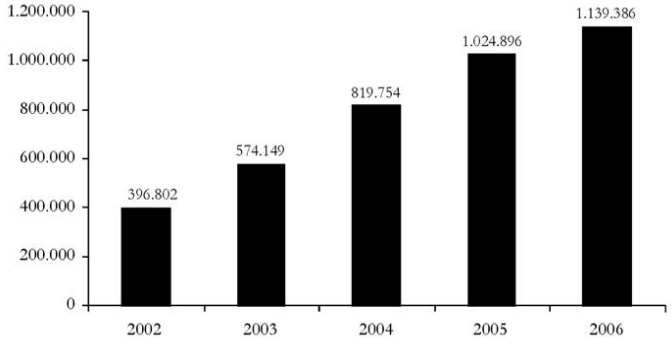


Fuente: MIJ. Recuperado de: http://www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/MAPACASAS16062006.ppt

La favorable percepción de la ciudadanía sobre esta figura es tal, que entre enero de 2002 y diciembre de 2006, las CJ atendieron un total de 3.954.987 solicitudes, tal como se refleja en la figura 6.7. Es importante destacar el crecimiento de la actividad, ya que sólo en el primer trimestre de 2005 se había atendido el 57% de la totalidad de los casos atendidos en los tres años anteriores. Esta situación permite prever un sostenido crecimiento en el número de solicitudes.

FIGURA 6.7

Número de solicitudes atendidas en Casas de Justicia



Fuente: MIJ.

A la luz de lo anterior, las tareas a realizar están orientadas a garantizar la cobertura de los servicios de justicia en condiciones de universalidad, accesibilidad, mejoramiento continuo y participación, mediante un sistema local que integre los niveles nacional y territorial[236]. Para tal fin, se propone la racionalización de la oferta mediante la creación de

236 Comisarios de Familia, Inspectores de Policía, etc.

herramientas, sistemas y criterios para la ubicación de los operadores de justicia, en consideración a las necesidades jurídicas insatisfechas de la población. En este contexto, también se promoverá, con el C. S. de la J., la presencia de jueces en CJ aumentando la facilidad de acceso de la población al servicio de resolución de conflictos.

Esta política está dirigida hacia los más pobres y desfavorecidos y plantea el acceso como factor relevante que incide en la superación de la pobreza y que brinda condiciones favorables para el mejoramiento del desarrollo humano, lo cual fortalece la credibilidad en la justicia y consolida la gobernabilidad democrática.

De la misma manera, se debe fortalecer, coordinar y articular figuras como el servicio itinerante de justicia, Casas de Justicia, Centros de Convivencia, Centros de Conciliación Extrajudicial en Derecho, operadores de justicia en equidad[237] y jurisdicción indígena. Igualmente, se deberá establecer una instancia de coordinación para las mismas y se propenderá por la unificación de algunas figuras.

Particularmente en el caso de las CJ, el Gobierno Nacional asumirá retos importantes respecto de la adopción de este sistema y de la garantía de su sostenibilidad. En la actualidad, el modelo se financia parcialmente con recursos de cooperación internacional que, por su vocación transitoria, pueden afectar la ejecución de la estrategia.

Por otro lado, debe señalarse que, a pesar de los avances alcanzados en el sector justicia, su estructura actual no incluye herramientas para garantizar la prestación del servicio a la población de escasos recursos, en condiciones favorables. Tampoco existe una articulación efectiva de la oferta con el nivel territorial, ni parámetros técnicos (p. e. necesidades jurídicas insatisfechas) para el establecimiento de figuras y operadores de justicia, lo cual hace que el servicio se perciba como disperso y desarticulado.

En este contexto, y con el propósito de generar esquemas efectivos de asesoría legal gratuita para la población menos favorecida y de atención al ciudadano, se propone el desarrollo de estrategias de comunicación orientadas a difundir la disponibilidad de la oferta de justicia y las competencias de cada uno de los operadores, con el fin de que la misma identifique la forma más efectiva y económica para el acceso al servicio. Así mismo, se profundizará el modelo de capacitación de las autoridades de policía y la creación de centros de conciliación extrajudicial en derecho, en las inspecciones y/o alcaldías municipales.

Igualmente, es necesario implementar las líneas de acción para el cuatrienio en materia de acceso a la justicia que se diseñen en el Plan Nacional de Acción en DD.HH.

Por último, debe señalarse que los servicios registrales y notariales no han sido articulados de manera decisiva como parte del servicio de justicia, a pesar de ostentar el carácter de fuentes de recursos para el sector y de ejercer, en el caso de los notarios, funciones de operadores de justicia dada su competencia para conciliar. En consecuencia, a pesar de las modificaciones a las metodologías de asignación de subsidio a notarias de bajos ingresos, no ha sido posible establecer una herramienta técnica que permita la asignación eficiente de dichos recursos, ni avanzar en la generación de parámetros objetivos para la creación o supresión de notarias. Así mismo, es necesario actualizar y ampliar la plataforma tecnológica de las oficinas de registro, dado que tan sólo el 44% de las 190 notarías del país cuentan con los elementos tecnológicos necesarios para iniciar las labores de registro en línea y la prestación de otros servicios.

De este modo, en el cuatrienio se tomarán acciones decididas en la realización del concurso público de notarios (en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional), la generación de esquemas de intercambio de información y colaboración entre el sistema registral, las oficinas catastrales y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Ello, para efectos de la determinación del valor comercial de los bienes inmuebles, al igual que la expansión y modernización de la plataforma tecnológica.

Igualmente, para la optimización del uso de los recursos, se propenderá por la generación de herramientas técnicas para el manejo de los ingresos provenientes de los Fondos Notariales, la reducción del pasivo pensional y el establecimiento de notarías y asignación del subsidio notarial.

Gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico

Desde la formulación del Conpes 3250 de 2003, *Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes*, se ha logrado, con el concurso de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) del MIJ, ampliar la perspectiva de la defensa judicial a un modelo mucho más amplio. En este, los esfuerzos de la Administración no sólo se dirigen al logro de una defensa judicial eficiente, sino que deben estar acompañados de una serie de elementos que se han identificado como "la gestión jurídica pública integral", que tiene como propósito un actuar eficiente y respetuoso de los derechos por parte de la Administración, que propenda por evitar la causación de daño antijurídico indemnizable.

Los esfuerzos de la DDJN en esta materia y los logros alcanzados han sido importantes: se inventariaron y cuantificaron los procesos judiciales en contra de las entidades de la administración pública nacional; se puso en funcionamiento el sistema "Pleitos de la Nación" que contiene la información actualizada de los procesos; se incrementó de menos del 1% a cerca del 65% el número de los procesos con cuantía superior a 2.000 smmlv coordinados por la DDJN, y con ahorros para el erario frente a las pretensiones incoadas de más de un billón de pesos; se estructuró, en coordinación con otras entidades, una política de defensa del Estado ante el sistema Interamericano de DD.HH., entre otros.

A pesar del trabajo realizado, el número de demandas contra la Nación actualmente asciende a 81.970 procesos, cuyas pretensiones económicas alcanzan un total de $64 billones (cuadro 6.9). Por lo anterior, es necesario continuar con los esfuerzos emprendidos y señalados en el documento Conpes mencionado.

CUADRO 6.9

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

Miles de pesos de 2006

Estado	Número de procesos	Valor pretensiones
Demandado	81.970	64.702
Demandante	15.353	9.726
Total	**97.523**	**74.516**

Fuente: MIJ-Dirección de Defensa Judicial de la Nación. Cifras a precios históricos.

En este sentido, las acciones a implementar se relacionan con la generación de buenas prácticas de contratación, expedición de actos administrativos, asesoría y defensa judicial en la administración pública nacional. Para lograrlo, es necesario continuar con el mejoramiento de los modelos de gestión para las áreas jurídicas de las entidades de la administración pública, el fomento del uso de la conciliación como medio de solución de los procesos, y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para su adecuada defensa judicial, y la implementación de una política eficiente en cuanto al estudio y trámite de acciones de repetición.

Ahora bien, la estrategia de mejoramiento de la gestión jurídica de la administración pública debe integrarse con las actividades de racionalización normativa. En este tema, debe señalarse que en la actualidad se encuentran vigentes un total de 22.393 normas expedidas en el período 1886-2005 las cuales, hasta la expedición de la Directiva 1 de 2005, no habían sido objeto de un intento estatal de sistematización integral y compatibilización con la jurisprudencia aplicable.

De este modo, se dio inicio a la organización de dichas normas por sector administrativo y al análisis de vigencia de cada una de ellas, con el fin de producir cuerpos únicos normativos (compilaciones legislativas y decretos únicos sectoriales o temáticos), con el objeto de que el ciudadano pueda acceder fácilmente a la normativa vigente, y con el fin de derogar, en el caso de los decretos, las normas consideradas insub-

[237] Debe anotarse que el impulso y articulación de estos mecanismos debe incluir la dimensión o enfoque restaurativo del actual Código de Procedimiento Penal.

sistentes, así como las redundantes, inconsistentes o caídas en desuso. Esta es una de las tareas por acometer en el período 2007-2010.

La política de ordenamiento jurídico abarca elementos adicionales como la implementación de metodologías de producción normativa y manuales de técnica legislativa. Además, incluye la coordinación de la investigación sociojurídica que se produce en el país. En este último tema, se buscará suplir la falta de estudios sistemáticos que permitan determinar cuáles normas dentro del ordenamiento jurídico cumplen el fin previsto, y cuáles carecen de impacto, eficacia, eficiencia y efectividad.

Por su parte, la difusión de la normatividad se realizará mediante un sistema de información y divulgación que permita tener acceso, a través de Internet, a los textos de las normas expedidas desde 1886, a los análisis de vigencia y a los cuerpos normativos elaborados (compilaciones y decretos). Dicho sistema interactuará con el de información jurisprudencial que cuenta dentro de sus fines el establecimiento de líneas que contribuyan al respeto del derecho a la igualdad en las decisiones judiciales.

Para ello, se formulará e implementará una política de divulgación normativa que, además de garantizar el acceso al conocimiento de las normas que componen el ordenamiento, democratice la información jurídica, y contribuya a la pedagogía constitucional optimizando el uso de las herramientas tecnológicas y a través de programas pedagógicos para los sectores de la población tradicionalmente marginados.

6.2 Los retos del Estado Comunitario

6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

El modelo de intervención del Estado, definido en el marco de los preceptos constitucionales vigentes, establece con claridad las circunstancias en las cuales se justifica la intervención estatal. Igualmente, la Constitución da cuenta de los tipos de obligaciones recíprocas, de complementariedades y de división del trabajo que deben existir entre el sector público, el sector privado y las organizaciones sociales, en función del interés general.

Desde un punto de vista amplio, el Estado debe intervenir, principalmente, en funciones como la protección a la vida, honra y bienes de los ciudadanos, la provisión de un sistema de justicia equitativo y eficiente, el manejo soberano de la política exterior y el manejo social del riesgo[238].

En cuanto a la economía se refiere, el modelo de intervención estatal enfatiza en que la acción del Estado debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de Gobierno. Así mismo, propende tanto por reducir las externalidades negativas que limitan el desarrollo económico y social del país, como por potenciar las positivas, asegurando la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo.

Para el logro de este equilibrio, en el período 2006-2010 será necesaria la consolidación del papel del nivel ejecutivo nacional en sus tareas de definición de políticas generales, de conservación del orden público, de dirección de la política exterior y de manejo social del riesgo. El accionar de los entes territoriales, por su parte, se orientará a la ejecución de las políticas públicas y a su coordinación en los territorios de su jurisdicción, adaptándolas a las realidades y necesidades específicas de cada departamento y municipio. El sector privado participará, igualmente, en la ejecución de las políticas, a través de mecanismos de contratación pública como la concesión. Igualmente, el Gobierno Nacional, a través de mecanismos de participación con agentes privados o en asociación con entidades locales, tendrá la capacidad de ejecutar recursos destinados al desarrollo de macroproyectos que trasciendan el ámbito de competencia de los entes territoriales y/o que requieran importantes esfuerzos financieros.

Es preciso señalar que el modelo de intervención del Estado parte de reconocer que dado que la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica sólo puede llevarse a cabo cuando esté plenamente justificada. Así, los objetivos enunciados emanan de este principio rector, el cual tiene plena consonancia con el mandato constitucional.

La función estatal de planeación será ejercida por los ministerios y departamentos administrativos, a través de la definición de políticas y la asignación de recursos. En ejercicio de esta función, se buscará la coordinación entre estas entidades, de manera que se logre el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación, tanto de los recursos públicos como del impacto propio de la ejecución de la política pública.

Al tener en cuenta que una de las tareas esenciales del Estado Social de Derecho es garantizar la prevalencia del interés general, a través del desarrollo de actividades necesarias para la sociedad, se especializará y focalizará la función de intervención económica a través de la promoción eficiente.

Con el objetivo de proteger el interés general, la intervención estatal, a través de la regulación y el control, se justificará cuando sea necesario:

• Incorporar señales de eficiencia económica dada la existencia de monopolios naturales.

• Eliminar obstáculos que impidan la competencia.

• Contrarrestar los efectos de externalidades negativas e incentivar las positivas.

• Reducir los costos de transacción, y

• Asegurar la provisión de servicios públicos, hasta donde técnica y económicamente sea factible.

• La intervención sea el único medio para proteger un interés público específico y que se haga estrictamente en la medida necesaria para contrarrestar el riesgo.

• El costo de la intervención sea menor al costo de no hacerla.

• Los riesgos a evitar o mitigar sean razonablemente predecibles, y

• Se permita flexibilidad para realizar revisiones periódicas procurando, en lo posible, estabilidad en las reglas de juego.

En este orden de ideas, se plantea como objetivo central la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica, a través de la operación de agencias especializadas. Es necesario fortalecer el modelo de autoridades de regulación independientes como vehículo para incentivar la inversión en los sectores regulados, promover la competencia y definir tarifas de eficiencia.

Así mismo, y como punto final para la implementación del modelo administrativo de intervención económica del Estado, se proyecta como objetivo que, para el período 2006-2010, la participación del Estado en actividades empresariales debe ser plenamente focalizada.

Para alcanzar este objetivo, es necesario trabajar en el rediseño de la figura de la empresa pública en la actividad económica, tomando como criterios los siguientes (Año, 2003, p. 469-474):

• En los casos cuando las empresas estatales y del sector privado concurran en el mercado, se estudiará la posibilidad de democratizar y focalizar la presencia estatal en la provisión directa de bienes o servicios.

• En los casos cuando la organización industrial idónea para la provisión del bien o servicio sea de naturaleza monopólica, el Estado debe concentrarse en sus funciones de regulación y control, con el fin de permitir que los particulares asuman la gestión empresarial.

• En los casos de instalaciones y equipos de dominio público (p.e. aeropuertos e infraestructura para suministro de agua), será posible la constitución de esquemas empresariales mixtos, en los cuales el Estado, bien sea en el nivel nacional o territorial, aporta el activo, mientras que el particular se hace cargo de la gestión.

238 El manejo social del riesgo es una función estatal que consiste en la creación y gestión de un sistema colectivo de seguridad orientado a distribuir el costo de las pérdidas por eventos no controlables individualmente, entre el mayor número de personas y durante todo el ciclo vital. Esto exige, entre otros aspectos, objetivar el riesgo, es decir, identificarlo y medirlo para cada grupo social; crear sistemas formales a través de mercado, potenciar los sistemas informales; y desarrollar, por parte del Estado, sistemas de alerta, prevención, atención y superación del riesgo. En tal sentido, el aseguramiento, la solidaridad y la equidad son los tres elementos clave de dichos sistemas de protección colectiva.

• En los casos de proyectos de innovación tecnológica (investigación básica aplicada) caracterizados por la presencia de riesgos elevados que desestimulan la iniciativa privada, sería justificable la constitución de instancias públicas o mixtas.

Así, la necesidad de un Estado que ejerza injerencia directa en la economía a través de la inversión en empresas proveedoras de bienes y servicios, justificada en su momento por la falta de disponibilidad de recursos de ahorro privado y que respondió a la política empresarial emprendida en el siglo pasado, que se fundamentó en un modelo de desarrollo proteccionista no es necesaria. El Estado contemporáneo cambia su injerencia directa y global sobre la economía y la sociedad, por una presencia indirecta y sectorial. De ese modo, la nueva dinámica del proceso de desarrollo económico, ha planteado la necesidad de enmarcar las actividades social y económicamente sensibles[239] en una *intervención alternativa* de carácter especializado. Ahora, en lugar de fabricar y vender bienes o prestar servicios directamente, la forma de intervención se realiza a través de la planeación, la promoción, la regulación y el control de la economía.

Planeación

La planeación será entendida como una función de naturaleza transversal o multisectorial, con coordinación centralizada, que pretende garantizar coherencia en el proceso de formulación de política, su seguimiento y evaluación, buscando obtener información que retroalimente permanentemente el proceso de toma de decisiones.

Dentro de las acciones que adelantará el Gobierno Nacional en este sentido, se encuentran las siguientes:

• Fortalecer la capacidad estatal para identificar las políticas públicas prioritarias, así como reorganizar las competencias y relaciones institucionales de las entidades encargadas de ejecutarlas[240].

• Fortalecer la función de planeación en los ministerios y departamentos administrativos.

• Implementar sistemas de información que permitan optimizar las decisiones de política. De esta manera, se busca contar con información veraz, confiable y actualizada tanto sobre las necesidades de la sociedad, como frente a la asignación, ejecución e impacto asociados a los proyectos y programas gubernamentales.

• Institucionalizar la figura de los *coordinadores de información sectorial* en cada una de las entidades cabeza de sector administrativo (Ministerios y Departamentos Administrativos), cuya responsabilidad será la gerencia de la información que demandan y ofrecen las entidades públicas.

• Institucionalizar la formulación de la política de modernización del Estado en general y de la Administración en particular, la cual ha sido ejercida, tradicionalmente, a través de programas presidenciales o gubernamentales que, por su naturaleza, son temporales y se encuentran permeados por los intereses políticos de coyuntura.

• Institucionalizar un sistema permanente de seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos en temas relacionados con la modernización del Estado y la Administración. Para esto es necesario estandarizar una metodología de evaluación de los cambios en niveles de eficacia, eficiencia y productividad, como resultado de las acciones de renovación de la Administración (ej. fusiones, escisiones, creaciones). Con lo anterior, se pretende contar con información confiable, permanente y actualizada sobre el nivel de avance e impacto de estas medidas, para lograr la formulación de los ajustes y reformas necesarias, de manera que se garantice la eficiencia del Estado, su transparente y, sobre todo, que esté al servicio de los ciudadanos.

De esta manera, se espera que para 2010 se hayan consolidado los siguientes logros:

• Los coordinadores de información sectorial estarán institucionalizados en los 19 sectores administrativos.

• La formulación de política de modernización del Estado y de la Administración, estará institucionalizada en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

• El sistema de seguimiento y evaluación permanente al proceso de modernización del Estado y de la Administración, estará implementado y en funcionamiento, y utilizará una metodología estandarizada para la medición de los cambios de eficiencia, eficacia y productividad en las entidades públicas.

Promoción

La formulación de política en el nivel nacional comprende además de la planeación, la faceta promotora del Estado, entendida como el conjunto de acciones encaminadas a inducir en los particulares comportamientos que satisfagan necesidades públicas o que se estimen de utilidad general[241].

En este asunto, se propenderá por la implementación de mecanismos de coordinación tendientes a evitar la proliferación de políticas y programas sectoriales de promoción que no sigan una línea de política consensuada en el más alto nivel. Ello, con el fin de evitar que puedan ser usados para favorecer intereses diferentes a los generales de la sociedad. Otras acciones en este campo incluyen:

• Con respecto al Programa de Promoción de Banca de las Oportunidades, se trabajará en un arreglo institucional que permita volver realidad el potencial en materia de reducción de la pobreza, empoderamiento local y formación de capacidades que tiene este instrumento para la población más vulnerable del país[242].

• Con la reciente creación del Viceministerio de Turismo, se buscará coordinar y fortalecer el diseño de estrategias de promoción e incentivos a esta actividad económica.

• La profundización de los esquemas de subsidios a la demanda de Vivienda de Interés Social (VIS), a través de Fonvivienda.

• La integración de la banca de segundo piso, con el fin de optimizar su impacto en proyectos productivos. En este sentido, se atenderán criterios de diversificación y optimización del riesgo que redundarán en su sostenibilidad de largo plazo.

• Incentivos a la pequeña y mediana empresa nacional, a través de la reforma a la contratación pública, la cual se convertirá en un instrumento de reactivación de este segmento productivo.

• La disminución de los costos de transacción para la pequeña y mediana empresa, mediante su exclusión del conjunto de sociedades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.

• Uso de instrumentos financieros que permitan la disminución del riesgo crediticio de concesionarios y contratistas de obras de infraestructura pública, con el objetivo de disminuir sus tasas de interés.

• Diferenciar, mediante el rediseño administrativo, las funciones de promoción y comercialización de Artesanías de Colombia.

Regulación

La regulación será considerada como el instrumento por excelencia de intervención en la economía, a través del cual se definen las reglas dentro de las cuales se desenvuelve la actividad de los particulares. Se ubica en dos instancias principales: (1) la legislativa, expedición de normas con fuerza de ley, y (2) la administrativa, expedición de actos administrativos de carácter general.

En esta última en particular, se encuentra la regulación especializada para aquellos mercados que requieren independencia entre la política y las decisiones de regulación como condición para minimizar las distorsiones económicas. El modelo administrativo debe permitir una mayor

239 Servicios públicos domiciliarios, actividades financieras, prestación de servicios de salud, entre otras.

240 El tema de la adecuación de las entidades para la ejecución de la política pública, se encuentra desarrollado en el apartado relacionado con Estado eficiente y transparente.

241 Históricamente, las actividades que los Estados han promocionado se ubican en los sectores de la educación, la vivienda, la cultura, la salud, la conservación del ambiente y la creación de empresa. En el caso de Colombia, la promoción también se ha extendido al campo de las exportaciones no tradicionales, y sobre algunos cultivos considerados estratégicos para la economía nacional, en el marco de la lucha contra el narcotráfico.

242 Aprobado por el Documento Conpes 3424 de 2006.

capacidad de adaptación de las organizaciones públicas, ante el dinamismo de los sectores económicos que intervienen.

De acuerdo con el grado de autonomía frente al poder central, estas organizaciones se clasifican en:

• Organismos autónomos, como el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

• Organismos semiautónomos, como la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT)[243].

• Organismos no autónomos, como el Consejo Superior de Seguridad Social en Salud, y

• De regulación directa de las organizaciones que formulan la política, como el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Comunicaciones.

De esta manera, las acciones para la profundización y el fortalecimiento del modelo de regulación, a través de autoridades independientes, incluyen:

• Creación, en el sistema de salud, de una Comisión de Regulación con autonomía e independencia en la toma de decisiones, de perfil técnico, colegiada, cuyos miembros trabajen por períodos de tiempo fijo y traslapado, con condiciones de inhabilidades e incompatibilidades claras, y con autonomía administrativa e independencia presupuestal.

Esta reforma no sólo se relaciona con la función reguladora del Estado, sino que, a la vez, profundiza y optimiza la función estatal de manejo social del riesgo.

• Implementación de mecanismos de rendición de cuentas ante instancias políticas como el Congreso, instancias judiciales de carácter administrativo, e instancias civiles con mayor y mejor participación ciudadana, como contrapeso a la mayor autonomía de las comisiones de regulación.

• Reforma integral al Sistema de Regulación de las Telecomunicaciones, con el objeto de corregir y prevenir diferencias de criterio, contradicciones en la regulación e inseguridad jurídica para los inversionistas, los agentes regulados y los usuarios en general. Esto implica la revisión de las competencias de la Comisión Nacional de Televisión, el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y las facultades de instrucción de las Superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades.

• Rediseño institucional de la Dirección Nacional de Estupefacientes para lograr que la titularidad pública de los bienes a los cuales se les ha decretado la extinción de dominio sea de muy corta duración. Así, a través de su venta a agentes privados, de manera eficiente y rentable para el Estado, estos bienes retornarán al mercado.

• Redacción de una Guía de Buenas Prácticas Reguladoras, para que todas las acciones en la materia, se tomen siguiendo un procedimiento en el cual se incluyan elementos como el análisis económico del derecho, objetivación del riesgo y escenarios reguladoras alternativos.

Las Comisiones de Regulación tendrán la obligatoriedad de realizar audiencias públicas previas a la toma de decisiones y medidas que afecten a la comunidad, especialmente en el cambio de las fórmulas del cobro de tarifas. Estas audiencias serán concertadas entre el Gobierno Nacional y la comunidad.

Control

A través de la función de inspección, vigilancia y control el Estado vela por el cumplimiento de las regulaciones. Esta función es ejercida por múltiples instancias administrativas, entre las cuales se encuentran organizaciones autónomas, ministerios, departamentos administrativos y superintendencias. Incluso en este último caso, el aparato administrativo de supervisión es desordenado e implica una gran disparidad de competencias[244].

En aras de mejorar las funciones del Estado en materia de control, será necesario:

• Controlar el gasto descentralizado: como medida preventiva y de defensa a la descentralización, se implementará un rediseño administrativo en las instancias encargadas de hacer seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones, las regalías y las rentas cedidas.

• Reformar la Superintendencia de Sociedades: se buscará reestructurar la organización de esta entidad con el fin de simplificar el modelo de intervención del Estado en la actividad empresarial, redefiniendo los criterios que justifican la vigilancia de las sociedades mercantiles y, también, para lograr sinergias con organizaciones que participan en alguna de las etapas del proceso de información financiera.

• Reformar la Superintendencia Nacional de Salud: a través de la reestructuraración de la organización se pretenderá focalizar su gestión en la protección del usuario de los servicios públicos de salud, y en la optimización de los procesos con otras organizaciones de inspección, vigilancia y control de la Administración.

• Revisar el esquema de inspección, vigilancia y control en el sector transporte.

• Avanzar en la segunda etapa de la reforma a la Superintendencia Financiera: implementar, por medio de la reforma financiera, las recomendaciones previstas en el documento Conpes 3399 de 2005, en aspectos tales como la dirección de la organización, la designación y el período del superintendente, régimen de protección del usuario y el esquema institucional para la protección del derecho de la competencia en el sector financiero.

• Implementar un arreglo institucional que centralice las funciones de control antimonopolios y de prácticas restrictivas de la competencia, para aplicar criterios uniformes en todos los sectores económicos. De esta manera, se logrará disminuir la incertidumbre en los inversionistas y agentes vigilados a la vez que se reducirán las posibilidades de distorsionar el mercado, mediante de un control de mala calidad.

• Fortalecer la función estatal de protección al consumidor y al usuario en las superintendencias y en otras instancias como alcaldías, veedurías y personerías, con el objetivo de aumentar la oportunidad y disminuir el tiempo de respuesta de la intervención estatal.

• Reglamentar e implementar la obligación de requerimientos únicos para personas naturales y jurídicas que serán enviados por los vigilados a una central de datos, a la cual tendrán acceso las diferentes entidades con competencias de inspección, vigilancia y control. De esta manera, se buscará la disminución de los costos de transacción para los vigilados y se solucionará, en parte, el problema del control concurrente y duplicado.

• Mejorar la coordinación institucional para diferenciar las funciones de intervención del Estado en la economía. Dado que la regulación

243 Las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios se incorporan en la estructura institucional colombiana a partir de 1994, como organismos con autonomía técnica y administrativa, encargados de determinar las reglas para el funcionamiento de los mercados en los sectores de agua y saneamiento básico, telecomunicaciones y energía y gas.

244 – Superintendencias con personería jurídica: Superintendencia Financiera y Superintendencia de Economía Solidaria (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), Superintendencia de Sociedades (Ministerio de Comercio Industria y Turismo), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Departamento Nacional de Planeación), Superintendencia Nacional de Salud (Ministerio de la Protección Social). La norma que establece la naturaleza jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar fue declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia en 1982 y la situación no se ha normalizado (Expediente 963, Sentencia 06 de 1982).

– Superintendencias sin personería jurídica: Superintendencia de Industria y Comercio (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Ministerio de Defensa Nacional) y la Superintendencia de Puertos y Transporte (Ministerio de Transporte).

– Unidades Administrativas Especiales con funciones de inspección, vigilancia y control: Superintendencia de Notariado y Registro (Ministerio del Interior y de Justicia). Entre las entidades que no cuentan con la naturaleza de superintendencia, pero que tienen a su cargo funciones de inspección, vigilancia y control y, adicionalmente, tienen naturaleza administrativa especial, se encuentran, la Aeronáutica Civil, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

y la supervisión forman parte del marco institucional y se comunican mutuamente, las deficiencias de la primera no pueden ser subsanadas a través de la segunda.

• Avanzar en la regionalización de las Superintendencias, a través de convenios con alcaldías, veedurías, personerías, cámaras de comercio y universidades, entre otras.

• Fortalecer los modelos de autocontrol, por medio de la simplificación y difusión de los procesos de participación ciudadana, para elevar el nivel de apropiación y empoderamiento de los ciudadanos.

Participación del Estado en actividades empresariales

La prestación directa de bienes y servicios por parte del Estado a través de la empresa pública, se constituye en otra forma de intervención Estatal. Al tener en cuenta el fortalecimiento de las competencias de planeación, promoción, regulación y control, y las contradicciones inherentes existentes entre el ámbito de lo empresarial y de lo público[245], esta forma de intervención ha enfrentado una sensible reducción.

En este sentido, y para avanzar en la focalización de la figura de la empresa pública, las acciones requeridas son las siguientes:

• Presentar, ante el Congreso de la República, un proyecto de ley que defina un régimen jurídico para las empresas públicas de manera que se les permita desarrollar sus actividades de manera eficiente y sostenible.

• Vincular a terceros en la propiedad accionaria de Ecopetrol, con el objetivo de aumentar el capital de la empresa, lograr mayor autonomía, aumentar los recursos disponibles para financiar sus planes de inversión y avanzar en el criterio de rentabilidad como el norte de la gestión de la empresa.

• Mantener los derechos de los asegurados y garantizar la continuidad en la prestación de los servicios, implantar un nuevo modelo de aseguramiento público en salud, pensiones y riesgos profesionales, que se caracterizará por su seguridad jurídica, sostenibilidad financiera y eficiencia operativa.

• Vincular un socio estratégico para la prestación de los servicios postales nacionales, para garantizar el correcto funcionamiento del correo social.

• Invertir los ingresos por ventas de participación accionaria de la Nación en empresas, por ejemplo las electrificadotas en proyectos regionales de desarrollo.

6.2.2 Estado eficiente y transparente

Avanzar en la consolidación del Estado Social de Derecho, implica superar las limitaciones que representa el modelo burocrático de gestión pública. Para tal efecto, se debe profundizar en un nuevo paradigma de gestión en el cual el Estado dirige, establece reglas y promociona las acciones públicas y privadas. Este proceso de transformación institucional implica contar con organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la administración al servicio del ciudadano, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el Gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público.

La Administración al servicio del ciudadano

Este componente incluye dos elementos fundamentales: (1) generar estrategias tendientes a modificar aquellas percepciones ciudadanas sobre la Administración, referidas a su ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, altos niveles de corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los recursos públicos, en tanto estas generan bajos niveles de credibilidad, ingobernabilidad y desconfianza; y, (2) buscar la consolidación de una política activa de atención al ciudadano, que incorpore la responsabilidad del funcionario frente al público, el adecuado trámite a las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR), la protección al consumidor, y la competencia y calidad en la provisión de los servicios.

Respecto de las acciones que debe adelantarse en este sentido, además de los bienes y servicios básicos –educación, salud, infraestructura, cultura, recreación, deporte, etc.–, la Administración debe prestar un conjunto de servicios complementarios, con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas y para garantizar la adecuada participación ciudadana en los asuntos públicos. Estos servicios que incluyen desde la información hasta el pago de impuestos, obtención de licencias, permisos y certificaciones, generalmente corresponden al cumplimiento de un deber o al ejercicio de un derecho.

La deficiente atención al ciudadano, cuando se relaciona con la Administración, genera baja percepción de probidad. Las entidades tienen poca consciencia de la importancia del servicio, situación que generalmente se agrava por una gestión aislada, información desarticulada, poco utilizada y divulgada, escasa cualificación y mínimos incentivos para servidores que se relacionan directamente con el ciudadano. Adicional a lo anterior, la mayoría de las instalaciones son poco adecuadas, existe limitación en horarios de atención, los tiempos de espera son muy altos y las quejas y sugerencias son atendidas simplemente como una obligación legal, pero no como un instrumento de gerencia.

Es por este motivo que durante este cuatrenio se debe diseñar y abordar una estrategia integral y transversal de servicio al ciudadano, la cual contemplará las siguientes acciones:

1. Diseñar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, a través del cual se formularán las políticas, estándares e indicadores, mecanismos de seguimiento, control y modelos de gestión. Todo ello, con el objeto de garantizar la calidad y excelencia en el servicio al ciudadano en las entidades de la Administración Pública Nacional.

2. Identificar los cuerpos funcionales de servicio al ciudadano y diseñar los programas de profesionalización, cualificación y reconocimiento a los servidores públicos que los integren.

3. Identificar y mejorar los puntos de atención, así como los canales de comunicación y servicio al ciudadano y poner en funcionamiento una línea única de información y servicio.

4. Mejorar las condiciones de la relación cotidiana del ciudadano con la Administración, a través de la racionalización de los trámites. Para el año 2010, en lugar de observarse el problema de los trámites de forma aislada en cada entidad, estará en funcionamiento una visión transversal, bajo el concepto de Gobierno electrónico, profundizando los esfuerzos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, con énfasis en temas como comercio exterior, registros de propiedad, trámites de acceso a mecanismos de cofinanciación, entre otros.

5. Consolidar la institucionalidad de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información en la Administración Pública (COINFO), como el instrumento articulador de políticas de información de las entidades del sector público, de manera que facilite y estructure los mecanismos de intercambio de la información entre las entidades, oriente la eficiencia en el gasto asociado al desarrollo de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y defina los mecanismos para facilitar el acceso de la información al ciudadano.

Este conjunto de medidas pretenderá avanzar en el cumplimiento de las siguientes metas:

1. Fortalecer el servicio al ciudadano de excelencia en al menos 10 entidades de la Administración Pública nacional, con amplia cobertura e impacto en las relaciones de la Administración con el ciudadano.

2. Apoyar la creación de ventanillas únicas y la creación de trámites en línea en al menos 50% de las entidades del nivel nacional.

[245] El primero, se desenvuelve en un escenario de libertad, tiene como base la propiedad privada y como móvil fundamental el beneficio propio, mientras que el segundo se enmarca dentro del sistema político, y en esa medida los intereses subyacentes son de este tipo y no lucrativos; lo cual es una causa importante para que el desempeño de ciertas empresas públicas sea deficitario y poco competitivo.

La lucha contra la corrupción

En este sentido, se buscará la introducción de mecanismos y herramientas contra la corrupción que propicien, tanto la corresponsabilidad, como la autorregulación de ciudadanos y servidores públicos en el cumplimiento de la ley promoviendo la cultura de la legalidad y la transparencia. Para ello se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Promover reformas normativas para lograr una mejor coordinación del nivel nacional con las entidades territoriales. Así mismo, se buscará la eficiencia y eficacia en la gestión de estas últimas.

2. Impulsar un proyecto de ley que actualice el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), en el cual se recoja el documento de propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción y se incluya normas sobre transparencia y rendición de cuentas, incluidos en este último tema, todos los instrumentos técnicos, pedagógicos y metodológicos.

3. Fortalecer la coordinación, articulación y participación del programa presidencial de Lucha Contra la Corrupción en la investigación y seguimiento a los casos de corrupción.

La participación ciudadana

En este aspecto se espera construir, colectiva y concertadamente, políticas que estimulen la participación ciudadana, a través de proyectos compartidos que promuevan un sentido de pertenencia y confianza de los ciudadanos en la Administración, la experiencia del reciente cuatrienio ha demostrado la importancia de dar continuidad a los Consejos Comunales de Gobierno como uno de los principales instrumentos de participación pues, según las estadísticas oficiales, de los 124 Consejos realizados, se han definido 2.346 tareas de las cuales ya se han resuelto 1.030, 1.087 están desarrollándose y 229 están en proceso de iniciar su ejecución[246].

Las acciones tendientes a la construcción colectiva y concertada de políticas que estimulen la participación ciudadana son:

1. Promover fondos de participación ciudadana y concursos para acceder a tales fondos.

2. Establecer procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas.

3. Promover acciones sobre pedagogía de la legalidad, tendientes a fortalecer la democracia, la gobernabilidad, la legitimidad y la credibilidad de lo público en la conciencia ciudadana.

4. Promover e implementar el programa de auditores visibles, de manera que permita la participación del ciudadano en la veeduría y control de las obras y proyectos públicos.

5. Poner en marcha el Plan Nacional de Control Social, cuyo objetivo es la articulación del trabajo de la Contraloría General de la República y las diferentes entidades del Gobierno Nacional que promueven el control social (Ministerio del Interior y de Justicia, el DAFP, la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (Esap) y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción). Lo anterior, con el fin de fortalecer dicho control, mediante el desarrollo de programas de formación a la ciudadanía, y organizar la oferta institucional de sensibilización, difusión, capacitación y acompañamiento.

6. Fortalecer y consolidar los consejos municipales de Juventud.

7. Impulsar las iniciativas normativas que permitan regular la participación.

El mejoramiento continuo - Modelos de gestión pública

En cuanto a los modelos de gestión, se buscará revisar permanentemente la eficiencia de la organización administrativa, a partir de la identificación de temas transversales, misionales o de apoyo, en relación con los cuales se requiera efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios, mediante diseño e implementación de modelos de dichos.

El rediseño del sistema burocrático de gestión pública, requiere de la implementación de modelos de gestión pública[247] que faciliten, a los responsables de los distintos niveles de la Administración, el desarrollo de las labores a su cargo. Así, se diseñarán modelos de gestión, entre otros, para los siguientes temas:

1. Proceso presupuestal. El presupuesto público debe consolidarse como una de las principales herramientas para la ejecución de la política económica por parte del Estado, de manera que involucre: (1) la provisión de bienes públicos; (2) la distribución del ingreso y la riqueza; (3) la estabilidad; y, (4) el crecimiento económico.

En este sentido, es necesario continuar con el fortalecimiento del proceso de modernización y mejoramiento de las prácticas presupuestales, consolidando así los avances obtenidos, durante el período 2002-2006, con la expedición de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003) y el Decreto 4730 de 2005 (reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto).

Para tales efectos, se debe buscar la consistencia entre el Presupuesto General de la Nación y las metas macroeconómicas y fiscales, incluidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicha consistencia propiciará un entorno estable para la programación y ejecución de los recursos públicos, garantizando mayores resultados en términos de disciplina fiscal, asignación del gasto y ejecución transparente del presupuesto público nacional.

Así mismo, el Gobierno Nacional avanzará en la articulación de los procesos de planeación y presupuestación, mediante el siguiente conjunto de medidas:

1. Avanzar en la implementación de un esquema que articule el gasto de funcionamiento e inversión, en torno a las principales metas de política del Gobierno. Lo anterior, en consideración a que las decisiones presupuestales anuales y los objetivos de desarrollo establecidos en torno a restricciones presupuestales de mediano plazo, exigen una programación y priorización de recursos estratégica a nivel sectorial que necesariamente deben reflejarse en la preparación anual del presupuesto.

2. Fortalecer los esquemas que vinculen las asignaciones de gasto, incluidas en el Marco de Gasto Mediano Plazo, con objetivos, estrategias y metas propuestas por el Gobierno Nacional. Igualmente, será necesario fortalecer las metodologías que permitan estimar, de manera más rigurosa, el grado de contribución de tales asignaciones de gasto a los objetivos, estrategias y metas definidas.

3. Reducir las inflexibilidades presupuestales originadas en la preasignación de rentas y recursos a conceptos de gasto público específico, sin que estas correspondan a políticas, objetivos y metas consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo. Para estos efectos, es inaplazable que el Gobierno Nacional priorice la evaluación de leyes y normas de destinación del gasto público y someta a consideración del Congreso de la República su eliminación o recomposición.

4. Iniciar un proceso de presupuestación orientada a resultados que logre vincular, tanto el gasto de funcionamiento, como el de inversión a las principales metas de política, y mantenga el continuo seguimiento de las mismas. La articulación de este proceso debe conducir a mejorar la asignación del gasto, por lo cual se buscarán mecanismos para las discusiones presupuestales, adelantadas en los *Comités Sectoriales de Presupuesto*, se den en torno a programas y metas de Gobierno, y a la evaluación y seguimiento de los resultados, metas y objetivos que se espera obtener a través de estos, lo cual permitirá cerrar el ciclo de gerencia pública. La articulación de estas actividades, se dará en el marco de las competencias que la ley ha establecido para cada una de las autoridades responsables de la programación presupuestal.

De otra parte, dada la perspectiva de mediano plazo adoptada para el desarrollo del proceso de programación presupuestal, y que esta ofrece un marco de acción más predecible para la ejecución de los recursos públicos, se continuará fortaleciendo el proceso de ejecución presupuestal. Para este fin se realizarán las siguientes acciones:

1. Utilizar como criterio de ejecución presupuestal entendido como el recibo de los bienes y servicios que se debe circunscribir al año en el cual se programan en el presupuesto. Solamente en los casos excepcionales definidos, por parte del Gobierno Nacional, de acuerdo con

246 www.presidencia.gov.co.

247 Entendidos como los que se orientan hacia la consolidación e implementación de políticas, de manera que propicien esquemas eficientes y eficaces de gestión de lo público.

las características de algunos gastos, se podrá utilizar la figura de las reservas presupuestales.

2. Propender por institucionalizar la práctica de no recurrir a adiciones que incrementen el monto del presupuesto aprobado por el Congreso y, en caso de requerirse excepcional, estas deben guardar la consistencia fiscal necesaria.

3. Reflejar los avances reales en el cumplimiento de las principales metas de política, para adelantar una gestión pública más eficiente. Para ello, se propenderá por eliminar cualquier forma de simulación de ejecución del presupuesto que no conlleve al cumplimiento del objeto del gasto, contenido en las apropiaciones presupuestales. De la misma manera, se buscará que los avances reportados en el logro de metas de Gobierno reflejen más fielmente los registrados en la ejecución presupuestal.

Finalmente, se promoverá la integración de la información relacionada con la gestión presupuestal, de manera que los sistemas de información que apoyan el proceso presupuestario, provean información integral que permita identificar, en tiempo real, los avances de los diferentes proyectos de inversión tanto físicos, como financieros. Igualmente, se deberá contar, en los mismos términos, con una información regionalizada del gasto público.

2. Gestión jurídica pública. En el período 2006-2010 se continuará con el fortalecimiento de la gestión jurídica integral, y se abordará como un componente fundamental de la gerencia pública. Para ello, se consolidará la implementación de tres acciones:

1. Articular los cuatro frentes tradicionales de gestión jurídica –asesoría, producción normativa, defensa judicial y contratación–, mediante la implementación de modelos de gestión, concebidos como un sistema integrado que bajo la guía de instancias centrales, sectoriales e institucionales de coordinación eficiente, permitan fijar políticas que informen la acción de los operadores jurídicos a cargo de los frentes de la Gestión Jurídica Pública (GJP) de los distintos organismos estatales, provea criterios y experticia útiles, y haga seguimiento de esta labor.

2. Implementar el sistema de recaudo de información para la defensa legal del Estado y la valoración de pasivos contingentes.

3. Diseñar e implementar un plan de profesionalización de los gestores jurídicos públicos, como cuerpo funcional transversal de la Administración que propicie su desarrollo y fortalecimiento, mediante la ejecución de procesos de capacitación, formación, mejoramiento, evaluación e incentivos.

De esta manera, para 2010, se habrán profundizado los logros en los siguientes asuntos:

1. Implementar en los 19 organismos rectores de la Administración Pública un nuevo modelo de gestión jurídica, respetuoso de los derechos de los ciudadanos, con énfasis en la prevención de daño antijurídico, y que disminuya el valor de las condenas pagadas por el Estado.

2. Lograr que el 100% de los procesos jurídicos, con cuantía superior a 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sean coordinados por la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) del Ministerio del Interior y de Justicia.

3. Gestión de activos inmuebles. Sobre la gestión de activos, se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Crear una instancia administradora de los bienes inmuebles, que centralice su gestión, maximizando su retorno económico y social. Dicha instancia tendría la naturaleza de una agencia de servicios administrativos, la cual se constituiría como uno de los primeros pasos del Gobierno para abordar la centralización de algunas funciones, como la gestión de activos inmuebles y las compras públicas, para obtener ahorros de escala.

2. Consolidar la implementación del Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), el cual contendrá el inventario de los activos inmuebles de propiedad de la Nación con información confiable y en tiempo real.

Estas medidas se orientarán para que, durante el período 2006-2010, se hayan conseguido los siguientes resultados:

1. Incorporar al SIGA los bienes del 100% de las entidades del nivel central.

2. Generar $500.000 millones por concepto de ahorros e ingresos como producto de la gestión productiva de los activos inmuebles de la Nación.

3. Levantar inventario, físico y jurídico de 5.000 bienes inmuebles de propiedad de la Nación.

4. Contratación. Las acciones[248] tendientes a propender por la eficiencia y la transparencia en la gestión contractual de las entidades, así como para maximizar el impacto socio-económico de la contratación pública, se centrarán en:

1. Reformular los mecanismos de selección, de manera que los sistemas de adquisición sean correspondientes con el objeto de los contratos. En tal sentido, habrá mecanismos de selección diferentes para los contratos de obra, consultoría y adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes.

2. Introducir mecanismos de subasta electrónica, acuerdos marco de precios y compra en bolsa de productos, los cuales generarán ahorros en costos administrativos y en el precio de adquisición de los bienes y servicios de características técnicas uniformes[249].

3. Fortalecer los escenarios de transparencia en la gestión contractual pública a través de: (1) publicidad a los proyectos de pliegos de condiciones y a los estudios previos requeridos para el desarrollo de los procesos de selección; (2) requisitos de participación de proponentes proporcionales al objeto a contratar; (3) factores de calificación basados exclusivamente en las características de las ofertas; (4) adjudicación en audiencias públicas de todos los procesos de licitación pública; y, (5) acceso a toda la información relativa a la gestión contractual pública en un sólo lugar y por medios electrónicos.

4. Fortalecer el Registro Unico de Proponentes (RUP), con el propósito de hacerlo el sitio único de acopio y evaluación de los requisitos de habilitación de los proponentes, liberando a las entidades estatales de hacer tal evaluación en cada proceso y reduciendo la *tramitomanía* para los proponentes.

5. Maximizar el impacto socioeconómico de la contratación, al prever el empleo de bienes, servicios y mano de obra local en condiciones competitivas y programas de apoyo a mipymes y sectores vulnerables.

6. Definir los lineamientos para habilitar la toma de decisiones administrativas contractuales por medios electrónicos –acto de apertura, adjudicación, audiencias, contratos, etc.–. Así mismo, se podrá poner en funcionamiento el Sistema Electrónico de Contratación Pública como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, el cual permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional. El Sistema permitirá automatizar el trámite de los procesos de selección, generando ahorros en tiempo y en costos.

7. Incorporar la función administrativa correspondiente a las adquisiciones electrónicas *e procurement*, a la instancia que con naturaleza de agencia de servicios administrativos se describe en el tema de gestión de activos inmuebles.

Se pretende que, a diciembre de 2007, todas las entidades públicas, incluidas las de nivel territorial en sus diferentes categorías, publiquen toda la información relativa a su gestión contractual, desde la etapa de formulación de cada uno de los procesos de selección, hasta la liquida-

248 Las acciones aquí propuestas, dependen de la aprobación del proyecto de reforma al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el cual se encuentra en trámite en el Congreso de la República, radicado bajo el N° 20 de 2005 en el Senado de la República y 057 de 2006 en la Cámara de Representantes.

249 Que hoy corresponden al 32% del número de contratos y al 30,6% del valor contratado anualmente (Fuente: Estimaciones del Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP).

ción de los contratos correspondientes en el Portal Único de Contratación, que corresponde al sitio virtual único del Sistema.

5. Sistema de Control Interno. En cuanto al Sistema de control Interno, se adelantarán las siguientes acciones:

1. Desarrollar una estrategia de acompañamiento dirigida a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, a las cuales no les fue fenecida la cuenta por parte de la Contraloría General de la República para que al final del cuatrienio todas las entidades tengan su cuenta fenecida.

2. Dirigir el desempeño institucional de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en términos de calidad y satisfacción social, a través de la obtención de la certificación GP 1000, en concordancia con lo establecido en la Ley 872 de 2003. El Gobierno Nacional adelantará una estrategia para lograr que las entidades se certifiquen. Este proceso se inició bajo el liderazgo de la Alta Consejería para la Acción Social y la Cooperación Internacional y del DAFP en la elaboración de la norma técnica, con la participación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec), organismo nacional de normalización en Colombia y entidad asesora del Gobierno en estos temas.

3. Garantizar que el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y todos sus instrumentos técnicos, sean efectivamente implementados en todas las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en por lo menos todos los departamentos, ciudades capitales y en el 30% de los municipios colombianos –en este caso los municipios serán definidos por el DNP, priorizando aquellos que hayan hecho un mayor esfuerzo fiscal en cada vigencia–. Se efectuará un monitoreo y seguimiento permanente a dichos objetivos por parte del DAFP.

El Gobierno de la información

El objetivo central del Gobierno de la información, será el de utilizar tecnologías de información como herramienta de gerencia pública, fomentando la existencia de usuarios exigentes mediante información oportuna, pertinente y actualizada.

De ese modo, se realizarán esfuerzos para ofrecer al ciudadano más y mejor información acerca de los productos que la Administración le entrega y su impacto en la comunidad, mediante la fijación de metas en espacios de tiempo específicos, señalando públicamente acciones prioritarias y recursos destinados tanto en el nivel nacional, como en el territorial. Las principales acciones que se adelantarán son:

1. Incrementar la calidad, disponibilidad, acceso y oportunidad de la información pública; sustituir las encuestas por registros administrativos; propender por la interoperabilidad de los sistemas; definir estándares de calidad, recolección, y TIC, y definir el marco institucional y normativo requerido.

2. Coordinar la información sectorial en todas las cabezas de sector responsables de su ciclo, desde su generación hasta la difusión, las cuales se deben encontrar articuladas con el fin de mejorar su capacidad técnica y la respectiva infraestructura requerida, de manera tal que el país cuente con información estructurada, que disminuya las asimetrías y asegure mayor eficiencia en la toma de decisiones del Gobierno Nacional y territorial.

3. Implementar una estrategia para garantizar un adecuado manejo documental apoyado con TIC –asociado a la reforma del Archivo General de la Nación señalada más adelante–. Lo anterior, en consideración a la importancia que reviste el adecuado manejo de la información contenida en los archivos de las entidades públicas, y a la necesidad apremiante de aplicar procesos que involucren la gestión documental, incrementen la eficiencia y efectividad de los programas estatales y mejoren el servicio al ciudadano.

La innovación institucional - Adecuación de las instituciones a las políticas públicas

Se buscará flexibilizar las estructuras administrativas de las entidades, con reformas modernas que ofrezcan condiciones favorables para que la gestión de las entidades y que se focalicen en el cumplimiento misional.

Así, la adecuación institucional parte de la necesidad de contar con arreglos institucionales y entidades públicas flexibles para responder con agilidad a los cambios de la sociedad, del entorno internacional y a las nuevas demandas de servicios públicos. Igualmente, se justifica dada la necesidad de fortalecer las entidades para la ejecución efectiva y eficiente de la política pública. Las acciones en esta materia se centran en:

1. La reorganización del sistema nacional de calidad, de manera que se definan las líneas de política en materia de normalización, acreditación y metrología.

2. El desarrollo de la política de competitividad y productividad, acorde con los requerimientos de la Agenda Interna.

3. El desarrollo de la política sanitaria y fitosanitaria.

4. La reorganización institucional, acorde con las recomendaciones de la MERPD.

5. La implementación de la red de protección social.

6. El desarrollo del sistema de promoción social.

De la misma manera, la implementación del sistema de seguimiento de los compromisos y evaluación de las acciones de reforma del Estado, no sólo es una herramienta de gestión para el gerente público, también constituye un instrumento para la innovación permanente de la Administración con el objetivo de acercarse al ideal del Estado eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.

La experiencia reciente en la reforma de la administración pública, ha demostrado la necesidad de adelantar las siguientes acciones de adecuación institucional:

1. Diseño del esquema de protección de personas de manera que se definan políticas particulares en la materia, evitando la duplicidad en la prestación de este servicio y optimizando la asignación de los recursos asociados.

2. Definir y limitar los roles papeles a desempeñar a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), tanto en el campo de la inteligencia como en el de la investigación criminal[250]. Así mismo, se avanzará en la definición de perfiles del talento humano y en el diseño de un sistema permanente de formación, capacitación y entrenamiento, acorde con tales exigencias. Estas transformaciones requieren un mejoramiento global de los procesos misionales y administrativos que permitan la prevalencia de la oportunidad requerida, de manera que la inteligencia sea efectiva.

1. Modernizar el esquema organizacional y funcional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) para que atienda de manera eficiente los temas referentes al tratamiento de la población reclusa, la prestación del servicio de salud, la ejecución de la pena –implementación de la seguridad electrónica– y el mejoramiento de los sistemas de información y servicios estadísticos[251].

2. Realizar una propuesta de rediseño institucional para la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), a partir de un plan estratégico que involucre mejores prácticas en materia jurídica, administrativa, organizacional, de procesos y de negocio.

3. Consolidar la implementación y el funcionamiento de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

4. Definir un nuevo modelo institucional para el aseguramiento público en salud, pensiones y riesgos profesionales. El modelo se caracterizará por su seguridad jurídica, sostenibilidad financiera y eficiencia operativa.

5. Consolidar la transformación del esquema organizacional y funcional de Caprecom, a partir de la liquidación del régimen contributivo.

6. Diseñar de un modelo institucional básico, pensado con vigencia de mediano y largo plazo, para el reconocimiento de pensiones de los empleados de las entidades públicas.

7. Efectuar el rediseño institucional del Archivo General de la Nación (AGN), con miras a atender las necesidades de gestión administrativa de las entidades, para el adecuado manejo de sus archivos, en búsqueda

250 Véase el capítulo Consolidación de la Política de Seguridad Democrática.

251 Véase el apartado Justicia para la Consolidación de la Seguridad Democrática.

de su adecuada conservación y custodia como de ir tanto pro de la lucha contra la corrupción y de la eficiencia administrativa.

8. Fortalecer el modelo gerencial del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), con base en un enfoque de gestión por resultados.

La ejecución de este conjunto de medidas, permitirá la consecución de las siguientes metas:

1. Garantizar la sostenibilidad de la reforma en dos aspectos fundamentales: el mantenimiento del número de puestos de trabajo actuales, y de los ahorros generados en desarrollo del proceso de renovación de la Administración Pública adelantado en el pasado cuatrienio.

2. Implementar un sistema de seguimiento de compromisos y evaluación de las acciones de reforma del Estado que permita identificar las necesidades de reestructuración para una permanente innovación institucional.

La gestión por resultados

Se pretende basar el funcionamiento de la Administración Pública en resultados continuamente evaluados, para ello se requiere de información oportuna, pertinente y en tiempo real.

De esta manera, se dará continuidad a los avances logrados en desarrollo de la estrategia de información, seguimiento y evaluación[252].

La profesionalización del empleo público

Se buscará reforzar los procesos en materia de reclutamiento, profesionalización, capacitación, estímulos e incentivos, acompañados de esquemas de control y evaluación. Igualmente, se propenderá por sujetar la permanencia y los ascensos en el sistema de carrera administrativa, a la evaluación permanente de los servidores públicos, la cual debe tener como punto de referencia los resultados institucionales esperados.

Para la profesionalización del personal al servicio de la Administración, es preciso buscar el perfeccionamiento del sistema de información de recursos humanos del sector público, como instrumento necesario para interconectar a los demandantes de información relacionada con el servicio civil. Las principales acciones en este sentido son:

1. Presentar un estudio de sendas salariales para la Administración Pública Colombiana y una ley marco de salarios, que incluya entre otros aspectos, esquemas de salarios variables.

2. Lograr que el servicio civil colombiano se oriente hacia la consolidación de los principios normativos, en aspectos como la gerencia pública, el acceso meritocrático, la permanencia por buen desempeño, los acuerdos de gestión, las distintas modalidades de jornada laboral, la capacitación y la evaluación por resultados.

3. Poner en marcha un sistema de gerencia pública profesional, en la cual los directivos se sometan a acuerdos de gestión y respondan por resultados. Esto supondrá mayores niveles de exigencia en la evaluación de desempeño de los empleados públicos, dado que cobijará a toda la estructura de personal.

4. Culminar el proceso de selección meritocrática de todos los servidores públicos que actualmente se encuentran vinculados a la Administración en provisionalidad, para lo cual se prevé la culminación de la Convocatoria 001 de 2005 adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y que dará cuenta de 56.000 de dichos empleos, de manera tal que a más tardar en el año 2008 todos los empleos públicos de carrera administrativa hayan sido provistos por méritos y todas las vacantes que se generen en las plantas de personal se provean por este mismo medio, a través de la administración y vigilancia de la CNSC. Si bien esa es una responsabilidad exclusiva de la CNSC, el Gobierno Nacional no ahorrará esfuerzos para que todos sus empleos de carrera sean provistos con base en las reglas de selección meritocrática tratadas en Ley 909 de 2004.

5. Diseñar e implementar cuadros funcionales de empleo, como instrumentos técnicos especializados de organización y administración de personal, siendo crucial lograr la implementación de al menos los cuadros de gestión jurídica pública, contratación estatal, control interno, planeación, recursos humanos, y servicio al ciudadano, además de aquellos técnicos sectoriales como es el caso de la Aeronáutica Civil, la administración aduanera y tributaria y la función de vigilancia y control.

6. Diseñar e implementar el Sistema Nacional de Competencias Laborales, el cual está concebido en su primera fase de identificación y normalización de competencias, pero que exige el diseño, formulación e implementación de las fases de acreditación, capacitación y evaluación por competencias, buscando una relación mucho más estrecha entre el sector público, la academia y el sector privado de la economía.

De esta manera, al final del cuatrienio, se habrá logrado lo siguiente:

1. La implementación de al menos ocho cuadros funcionales, correspondientes a gestión jurídica pública, contratación estatal, control interno, planeación, recursos humanos, servicio al ciudadano, Aeronáutica Civil, administración aduanera y tributaria y la función de vigilancia y control.

2. El diseño de implementación del Sistema Nacional de Competencias Laborales.

Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Sinergía). Información, Seguimiento y Evaluación

Uno de los mayores retos que enfrenta Colombia es mejorar la efectividad de las políticas públicas con el fin de alcanzar las principales metas de desarrollo y la superación de la pobreza. En respuesta a este reto, el país viene orientando la gestión pública al logro de resultados, proceso que involucra la construcción de estrategias para la generación, uso y difusión de información pública, el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación por resultados, así como esquemas de rendición de cuentas a los organismos de control y la ciudadanía.

Considerando los logros alcanzados, es necesario avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos: (1) establecer un Gobierno para el ciudadano, a través de la rendición de cuentas y la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); (2) fijar políticas, estándares y arreglos institucionales para consolidar la política de información, seguimiento y evaluación; (3) lograr un Gobierno interconectado; (4) fortalecer y hacer sostenible el seguimiento y la evaluación, como herramientas fundamentales en la toma de decisiones de planeación y de asignación presupuestal; (5) desarrollar las capacidades de evaluación y seguimiento en el sector público y otros agentes interesados; y, (6) desarrollar un modelo de gestión por resultados territorial, replicable en los municipios del país.

Establecer un Gobierno para el ciudadano a través de la rendición de cuentas y utilización de las TIC

Las TIC pueden ser utilizadas para mejorar la gestión pública, al permitir que las interacciones del ciudadano con el Estado se realicen de manera ágil, eficiente y oportuna. Por esta razón, es necesario avanzar en la utilización de estas herramientas para el establecimiento de esquemas de generación y difusión de información oportuna y confiable sobre la gestión gubernamental, para mejorar la calidad y eficiencia del suministro de información pública, y para la simplificación de los trámites cotidianos.

Así, se pretende que, para 2010, el 100% de las entidades del orden nacional rindan cuentas mediante la utilización de estas tecnologías. Es decir, para ese año, las páginas web de todas las entidades publicarán la información sobre la misión, visión, planes y proyectos, la gestión y sus resultados, y los ciudadanos podrán acceder a ellas fácilmente.

Se continuará con la actualización periódica del vínculo de Sinergía en la página del DNP, en donde se publican los informes de resultados, del seguimiento y la evaluación. A través del sistema de seguimiento a metas, se pondrán a disposición de las entidades y de la ciudadanía datos actualizados sobre los avances puntuales en el cumplimiento de metas e indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La producción periódica de informes y reportes sobre los resultados y avances en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, será prioridad y se seguirá enviando a los más de 5.000 contactos con los que cuenta la base de datos de Sinergía, con el fin de mantener actualizada la oferta institucional de información sobre los resultados

[252] Véase el apartado dedicado al Sistema Nacional de Gestión y Evaluación por Resultados.

del Gobierno Nacional. Adicionalmente, se tiene contemplada una estrategia de difusión del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno, que identificará los mejores canales para dar a conocer tanto las metas de Gobierno como los resultados obtenidos, los tipos de audiencias y los posibles aliados en el tema, con el fin de aumentar el uso del sistema por parte de la sociedad civil y de las entidades gubernamentales.

Con el fin de incentivar el control y la participación ciudadana, se utilizarán herramientas como las encuestas de percepción, cuyos resultados indican la posición de la ciudadanía frente a su relación con las entidades del Gobierno, específicamente hacia la utilización de los medios y los mecanismos existentes de rendición de cuentas y participación ciudadana. Actualmente se cuenta con una línea base de dicha herramienta, aplicada a una muestra de población representativa nacional, estratificada y mayor de 18 años. Es necesario repetir esta encuesta cada dos años, con el fin de implementar los correctivos necesarios, de acuerdo con los análisis comparativos en el tiempo y entre administraciones.

En esta misma línea, se fortalecerán las estrategias de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, con el fin de lograr un efectivo control social a través del seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y a las grandes políticas del Gobierno Nacional.

El Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con el Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación a través de la renovación del Estado, mantendrá y fortalecerá el proyecto de automatización de trámites y el desarrollo de cadenas de trámites, reduciendo así los costos de transacción de las actividades propias del ejercicio de la ciudadanía. Para ello, cada uno de los sectores desarrollará los sistemas de información que permitan poner a disposición de los ciudadanos sus respectivos trámites y servicios en línea y colaborará en la implementación de las cadenas de trámites. De esta manera, en el año 2010 se tendrán automatizadas 10 de las cadenas de trámites más utilizadas por los colombianos. Para el desarrollo de los sistemas de información mencionados, las entidades deberán utilizar la intranet gubernamental.

En el contexto internacional, Colombia se ubicó, en el año 2005, en el puesto 64 –el sexto en Latinoamérica–, en el Reporte Global de Disponibilidad de Gobierno en Línea[253], mediante el cual se compara la disponibilidad de Gobierno electrónico y la extensión de la *e-participación* en los diferentes países. Las mejores calificaciones de Colombia se encuentran en la disponibilidad de sitios web del Gobierno, la existencia de información relevante y la posibilidad de hacer consultas en línea. Con respecto a la e-participación, Colombia ha conservado el décimo puesto en el mundo, al igual que Chile, durante los años 2004 y 2005.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe continuar con la definición de esquemas de generación y difusión de la información de manera oportuna y confiable, el desarrollo de infraestructuras y servicios en TIC de carácter transversal, y la definición de estándares mínimos de calidad y seguridad informática, entre otros. Para esto, el Gobierno Nacional fortalecerá la política de Gobierno electrónico y diseñará un nuevo esquema institucional que coordine las acciones de las entidades y facilite el desarrollo del Gobierno en Línea en el país.

Fijar políticas, estándares y arreglos institucionales para consolidar la política de información, seguimiento y evaluación

La Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) liderará la formulación de una Política Nacional de Información Pública, con el objeto de definir lineamientos sobre la generación, acceso, uso, seguridad informática, marco legal e institucional que defina estándares y mecanismos de rendición de cuentas, como parte de un modelo de gestión orientado a resultados. Los estándares deben garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información existentes en las diferentes entidades del sector público y privado, y el intercambio de datos entre aplicaciones y entidades públicas.

Esta Comisión será el instrumento armonizador de políticas de información de todas las entidades del sector público, de manera que facilite y estructure los mecanismos de intercambio de la información entre las entidades, oriente la eficiencia en el gasto tanto de inversión como de funcionamiento asociado al desarrollo de TIC y defina los mecanismos para facilitar el acceso de la información al ciudadano.

La formulación de la política comenzará por alinear y coordinar las iniciativas sectoriales de información existentes, entre las que se destacan: (1) Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): elevar el nivel de credibilidad, calidad y transparencia en la información generada; (2) Instituto Geográfico Agustín Codazzi: definir, difundir y aplicar políticas para la gestión de la información básica geográfica; (3) Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: inclusión digital, desarrollo y masificación de las TIC; (4) Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) - Agenda de Conectividad: Gobierno electrónico, consolidar un modelo de gestión pública basado en TIC; (5) DNP - sector privado: promoción y desarrollo de la industria de TIC y *software*; (6) Vicepresidencia de la República - DNP - Ministerio de Educación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: atención a usuarios, sistema de información pública al ciudadano; y, (7) DNP: Sistema Nacional de Calidad.

En materia de seguimiento y evaluación a las políticas públicas, se mejorará la calidad, oportunidad y utilidad de la información reportada por las herramientas utilizadas en este proceso, entre ellas el sistema de seguimiento a metas. De esta manera, se fortalecerán las capacidades de seguimiento de los ministerios y departamentos administrativos para validar la información reportada por las entidades del sector respectivo, se definirán fichas metodológicas para los indicadores concertados con los ministerios y se realizarán foros sectoriales para discutir la utilidad y calidad de la información reportada, a través de las herramientas de seguimiento y evaluación en la gestión del sector.

Lograr un Gobierno interconectado

Para avanzar hacia una sociedad informada es indispensable que se desarrollen estrategias de Gobierno electrónico, orientadas a fortalecer y dinamizar la renovación de la administración pública[254] a través de la mejora en los servicios al ciudadano, el fortalecimiento de la gestión de tecnología de la información, la eficiencia en la gestión de la información, y la consolidación de un esquema institucional que facilite y apoye la ejecución de estas iniciativas y fortalezca el recurso humano.

Así, el país contará con los instrumentos necesarios para ponerse a la vanguardia en el desarrollo de una agenda de Gobierno electrónico, fundamental para la modernización del Estado y para el progreso económico de Colombia y sus ciudadanos, que permita facilitar el acceso a los servicios del Estado y aumentar la confianza ciudadana.

Para 2010, el Gobierno Nacional deberá garantizar un avance significativo en el número de entidades del orden nacional y territorial compartiendo información relevante en línea. Para esta consolidación, se hace necesario implementar la figura del Coordinador de Información Sectorial (CIS) en cada uno de los diferentes sectores, por cuanto será el encargado de coordinar al interior de la entidad los temas referentes a la gestión de la información del sector, su producción, centralización, aplicar los estándares de calidad requeridos, velar por la actualización permanente de la información producida y armonizar toda su gestión con los demás sectores públicos a través de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo).

La figura del Coordinador de Información Sectorial (CIS) se implementará en las entidades por medio de decretos en los que se establecen sus funciones particulares de acuerdo a las particularidades de cada sector.

253 Este reporte, elaborado por la ONU, incluye un indicador de disponibilidad de *e-gobierno* basado en la evaluación de los sitios web del gobierno destinados a ofrecer servicios, la infraestructura en telecomunicaciones y la capacidad del recurso humano. Así mismo, incluye un índice de e--participación mediante el cual se evalúa la calidad, pertinencia, utilización actual y potencial de los sitios web para proveer información en línea, servicios y herramientas para la participación de los ciudadanos.

254 Lo concerniente a esta política se desarrolla en su totalidad en el apartado de modelo administrativo para la intervención económica del Estado.

Cada uno de los CIS reportará periódicamente a la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) la información sobre el avance en el proceso de automatización de trámites y generación de contenidos en el respectivo sector, así como su utilización y apropiación, y se encargará de evaluar la calidad e impacto de los servicios prestados. Por su parte el Programa Agenda de Conectividad, se encargará de consolidar la información reportada por cada uno de los sectores y su difusión.

Para el desarrollo de un Gobierno efectivo para el ciudadano, se requiere una completa interoperabilidad organizacional, semántica y técnica entre las distintas entidades del Estado. Esto permitirá que una misma información sólo deba ser solicitada una vez al ciudadano y por una única institución, en su fuente de origen y cumpliendo con estándares de calidad determinados. Para ello, es necesario homogeneizar las características básicas sobre la forma de consultar, almacenar, actualizar y compartir la información en las distintas entidades públicas.

Se continuará con la implementación del Sistema Electrónico de Contratación Pública, como instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, con lo cual se impulsará la rápida adopción de las tecnologías de la información y la comunicación en las entidades del Estado. Esta implementación, además de permitir el aumento de su efectividad y transparencia, motivará al sector privado a adoptar herramientas y procedimientos compatibles que contribuyan al desarrollo del comercio electrónico en el país.

Por último, en el marco de la política de modernización del Estado, se buscará avanzar en dos temas relevantes: (1) en consideración a la importancia que reviste el adecuado manejo de la información contenida en los archivos de las entidades públicas, y a la necesidad apremiante de aplicar los procesos que involucran la gestión documental, así como para incrementar la eficiencia y efectividad de los programas estatales y mejorar el servicio al ciudadano, además, se requiere implementar una estrategia para garantizar un adecuado manejo documental apoyado con TIC[255]; (2) en materia de Derechos Humanos (DD. HH.), se fortalecerá el sistema de información sobre la situación de DD. HH. y Derecho Internacional Humanitario (DIH), como una herramienta indispensable para la toma de decisiones en este tema.(Observatorio de DD. HH. y DIH).

Fortalecer y hacer sostenible el seguimiento y la evaluación como herramientas fundamentales en la toma de decisiones de planeación y de asignación presupuestal

Para 2010 se espera que la gestión por resultados se fundamente en una alta oferta y demanda de seguimiento y evaluación, que sean utilizados por los diferentes agentes del sector público para la toma de decisiones y permitan una asignación de recursos acorde con las prioridades programáticas y de política, mejorando la calidad del gasto. Con el fin de consolidar la sostenibilidad del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en Colombia, es necesario institucionalizar estos procesos al interior del sector público y generar un conjunto de incentivos para que sean utilizados en la práctica.

El principal requisito para lograr una institucionalización eficaz del seguimiento y la evaluación en el país es una fuerte demanda gubernamental, para lo cual es necesario lograr un mayor conocimiento sobre estos temas y generar los espacios en donde los actores que puedan tomar decisiones a nivel presupuestal y de planeación conozcan sus diferentes usos. La demanda puede aumentar una vez que las partes interesadas de un Gobierno comprenden mejor el seguimiento y la evaluación, y cuando tienen conocimiento sobre la valoración de estos sistemas en otros Gobiernos (ver Mackay, 2006).

Con respecto a las actividades de seguimiento, y con el fin de contribuir a una asignación estratégica del presupuesto y a visualizar la programación y ejecución del gasto público en función de las metas y resultados de la gestión del Gobierno, se vincularán ejercicios anuales que relacionen metas y presupuesto de inversión sectorial. Estos ejercicios se implementarán en la Rama Ejecutiva, en coordinación con las entidades líderes de los sectores, ministros y directores de departamentos administrativos. Para ello, el DNP diseñará e implementará, a través de Sinergía, los estándares metodológicos respectivos para la formulación de metas y seguimiento, y se desarrollarán pilotos en tres sectores o entidades centrales, en los cuales se vinculen metas con el presupuesto de inversión y funcionamiento. El propósito final de estos ejercicios es contar con elementos suficientes para valorar la gestión, premiar las buenas administraciones y visualizar las ineficientes.

Adicionalmente, con el fin de consolidar el seguimiento a la ejecución presupuestal para mejorar la eficiencia en el gasto público y obtener información más oportuna y veraz sobre los proyectos de inversión nacional, se propenderá por la interoperabilidad de las herramientas informáticas existentes y se trabajará en pro de integrar los procesos relacionados con el ciclo de inversión en un sólo sistema de información.

Igualmente, se generarán espacios de sensibilización, con el apoyo de los organismos de control, para que las entidades utilicen las herramientas producidas por Sinergía. Así mismo, se buscará estimular el desarrollo de capacidades para el uso de los resultados de seguimiento y evaluación por parte del Congreso de la República y de otros actores que toman decisiones de presupuesto y de planeación. Lo anterior, implica la revisión y evaluación de los procesos y herramientas tecnológicas utilizadas por el sistema.

De la misma manera, se desarrollarán instrumentos metodológicos estandarizados que garanticen que los planes nacionales de desarrollo sean monitoreables y evaluables, en términos de indicadores de resultados, desde el mismo momento de su formulación. De otra parte, con el fin de articular los diferentes sistemas relacionados con el seguimiento al Presupuesto General de la Nación, se logrará que la herramienta tecnológica del sistema de seguimiento a metas opere de manera articulada y complementaria con otros sistemas de información.

Con respecto a las actividades de evaluación, se ampliarán los tipos de evaluaciones, con el objeto de sobrepasar las restricciones inherentes a las técnicas más complejas hasta ahora utilizadas, e incrementar la pertinencia y uso de las herramientas. Esto se logrará a través de: (1) el diseño y puesta en marcha de nuevos tipos de evaluación, como evaluaciones ejecutivas, evaluaciones de impacto de menor costo, y evaluaciones con técnicas mixtas; (2) la realización de pilotos que permitan evaluar el correcto funcionamiento y las bondades de las nuevas metodologías y su ajuste posterior; y, (3) el apoyo de expertos en el tema que permitan enriquecer y validar el diseño y uso de dichas metodologías.

Así mismo, se diseñarán subsistemas de seguimiento y evaluación, priorizando sectores que ejecutan programas sociales del Gobierno, con el objeto de llevar a cabo procesos sistemáticos de evaluación de políticas y programas. Esto se logrará a través de: (1) la introducción de prácticas y herramientas de evaluación en diferentes ministerios, entidades descentralizadas y niveles territoriales de Gobierno; y, (2) la coordinación y promoción de esta implementación por parte de Sinergía, mediante la transferencia de capacidades y metodologías, la definición de estándares de calidad y la provisión de soporte y asistencia técnica.

Igualmente, se fortalecerá el papel del Comité Intersectorial de Evaluación, con el fin de que establezca las prioridades de evaluación de programas y políticas, y logre acuerdos y compromisos entre las entidades involucradas para garantizar la sostenibilidad de los procesos de evaluación. Lo anterior será posible a través de: (1) la expedición del decreto reglamentario de Sinergía que defina los arreglos institucionales para asegurar la cofinanciación, operación y calidad del seguimiento y la evaluación en las entidades responsables, y en el que se establezcan mandatos a las entidades para que asignen recursos destinados al seguimiento y evaluación de programas, y se garantice la realización de evaluaciones periódicas, de acuerdo con los criterios y la agenda definida por el Comité; (2) la definición, implementación y verificación del cumplimiento de una agenda plurianual de evaluaciones y de sus recomendaciones, por parte del Comité Intersectorial, que incluya el alcance de las evaluaciones y la aprobación de las metodologías a utilizar; y, (3) ampliar la agenda de evaluaciones a otros temas, además de los sociales, y mantener el porcentaje del Presupuesto de Inversión evaluado entre el 20% y el 25% durante el cuatrienio (Ver anexo de metas).

---

255 Asociado a la reforma del Archivo General de la Nación, señalada en el apartado de modelo administrativo para la intervención económica del Estado.

De la misma manera, se diseñará e implementará un esquema de incentivos institucionales para que las entidades públicas utilicen el seguimiento y la evaluación para la toma de decisiones. Esto se logrará a través de: (1) la producción oportuna de evaluaciones de calidad para que puedan articularse con el ciclo presupuestal y con el ciclo de política; (2) la incorporación de los resultados del seguimiento y los hallazgos de las evaluaciones como insumo en el proceso presupuestal; (3) la generación de compromisos por parte de las entidades frente a los procesos de planeación, teniendo en cuenta los resultados del seguimiento y las recomendaciones hechas por las evaluaciones; y, (4) la identificación de mejores prácticas en la gestión pública y la revisión y análisis de experiencias internacionales que contemplen incentivos susceptibles de ser replicables o adaptados al contexto nacional, como por ejemplo el reconocimiento de las entidades que presenten los mejores resultados en el cumplimiento de sus metas y ejecución de recursos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, fondos estructurales (concursables), contratos por resultados, canalización de recursos a la evaluación, mayor autonomía de las organizaciones en el manejo de recursos, entrenamiento profesional, becas y créditos.

Desarrollar las capacidades de seguimiento y evaluación en el sector público y otros agentes interesados

En la búsqueda de construcción de capacidades, promoción de una discusión abierta, análisis independiente y generación de conocimiento, en materia de gestión pública orientada a resultados, y en seguimiento y evaluación se implementarán las siguientes actividades:

Elaboración de cartillas metodológicas sobre el desarrollo e implementación del sistema de seguimiento y evaluación en Colombia para capacitar a los agentes públicos interesados. Se difundirán y mantendrán actualizadas estas metodologías y los manuales producidos.

Así mismo, las políticas sectoriales utilizarán, en su formulación, indicadores de producto y efecto para su seguimiento. Se ejecutarán talleres de capacitación y seminarios en todos los sectores de la administración pública.

Finalmente, el Congreso, los organismos de control, los funcionarios públicos, el Consejo Nacional de Planeación y las organizaciones de la sociedad civil interesadas, contarán con capacidades y herramientas relacionadas con el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas a las políticas públicas, a través de: (1) la realización de cursos cortos de capacitación; (2) la contratación de evaluaciones que promuevan alianzas nacionales-internacionales para transferencias de conocimiento; (3) la interacción con la academia, mediante cursos y talleres en los que ellos actúen unas veces como invitados y otras veces como expositores; (4) la presentación pública de los resultados de seguimiento y evaluación en seminarios que generen debate; y, (5) la transferencia de conocimientos y metodologías para aumentar en el equipo de Sinergía la capacidad de realizar análisis de datos y reportes de resultados.

Desarrollar un modelo territorial de seguimiento y evaluación por resultados replicable en los municipios del país

Gracias a las lecciones y aprendizajes metodológicos alcanzados por el piloto municipal de Sinergía en el último cuatrienio, se cuenta con la estructura básica de un modelo territorial de seguimiento y evaluación por resultados replicable a partir del año 2008 en el país. Para lograr este propósito se plantean las siguientes acciones:

7. Se profundizarán los pilotos en asocio con las Alcaldías de Medellín y Pasto en las siguientes áreas clave: (1) implantación de arreglos institucionales de soporte; (2) desarrollo de estrategias de evaluación complementarias al seguimiento integrado; (3) consolidación de los sistemas de seguimiento integrado; (4) profundización de sistemas de costeo y articulación al presupuesto por resultados; (5) consolidación de esquemas de participación social y rendición de cuentas a instituciones de control político, fiscal y ciudadano; y, (6) desarrollo de metodologías para orientar los planes de desarrollo municipal al logro de resultados.

8. Se ampliará la muestra del pilotaje, vinculando un conjunto de nuevas entidades territoriales, siendo las gobernaciones socios estratégicos en su rol de líderes para la réplica y orientación futura del modelo junto al DNP. Así mismo, se fortalecerá a los concejos, contralorías municipales, y esquemas ciudadanos de rendición de cuentas, en sus funciones de control bajo el enfoque de gestión por resultados.

9. Finalmente, se sistematizará el modelo como insumo básico para su réplica y expansión, mediante la publicación y socialización de manuales metodológicos, cartillas e instructivos a ser aplicados en una estrategia de capacitación. En consistencia con el enfoque de demanda del modelo, se promoverán estímulos institucionales a los municipios que voluntariamente inicien la implementación del mismo.

7. Dimensiones especiales del desarrollo

7.1 Equidad de género

7.1.1 Introducción

Construir una sociedad más equitativa, humana y justa, supone garantizar la total inclusión de mujeres y hombres en la dinámica social y desarrollar estrategias específicas para que las personas o los grupos de la población que se encuentran en condiciones precarias o en situación de desventaja, puedan mejorar su situación actual.

Construir equidad entre mujeres y hombres requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad hace necesario introducir, de manera transversal y/o eje conductor, el enfoque de género como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades, en las políticas públicas de equidad, y en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública. Así mismo, demanda establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, para desarrollar una agenda de país en materia de equidad de género, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano.

Todos los esfuerzos que el país realice, orientados a mejorar la situación de la población colombiana en general, deben afectar positivamente tanto a hombres como a mujeres; en esta medida, se irán cerrando las brechas de género, las brechas sociales y las brechas regionales.

El concepto de género hace referencia al tipo de relaciones que se establecen entre hombres y mujeres de una sociedad particular, con base en las características, los roles, y las oportunidades que el grupo social asigna a cada uno de aquellas y aquellos. En este sentido, la categoría de género identifica diferencias y relaciones determinadas culturalmente, susceptibles de ser transformadas, y no particularidades biológicas determinadas por el sexo.

Por su parte, el concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias–, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres.

Sin embargo, cuando se habla de género, se hace énfasis en la mujer, en razón a que, pese a los avances alcanzados por este grupo poblacional en las últimas décadas, algunos indicadores muestran la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el desarrollo pleno de las mujeres, y que se reflejan en altos índices de violencia intrafamiliar, serias desigualdades en el mercado laboral y baja participación en los cargos de poder y de toma de decisiones. Así mismo, se considera que potenciar el papel de la mujer en la sociedad, supone hacer de la equidad de género y la equidad social uno de los compromisos centrales del Estado colombiano.

Es por esto que los esfuerzos del próximo cuatrienio para la superación de las condiciones de desigualdad se enmarcan en el cumplimiento de la Constitución Política y en el propósito de afianzar un modelo de desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres. La discriminación positiva hacia las mujeres de nuestro país, no debe tampoco desconocer la necesidad de prestar atención particular a las dificultades que también enfrentan los hombres para lograr el pleno ejercicio de sus derechos (reducir la de-

serción escolar de los hombres o los efectos de la violencia en sus esperanzas de vida, se mencionan como ejemplos).

Otra de las razones que tiene el Gobierno para desarrollar un política que garantice la equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es el compromiso adoptado a través del documento Conpes 91 de 2005, que, en el marco de los Objetivos del Milenio, se propone disminuir gradualmente fenómenos como la violencia intrafamiliar, especialmente contra la pareja, sobre todo en ciudades grandes donde el fenómeno se ha incrementado en los últimos años; las desigualdades en materia salarial y de calidad del empleo; y las relativas a la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Organos del Poder Público.

7.1.2 Situación actual

Pese a que en Colombia las mujeres han logrado avances significativos en el campo de la educación[256] y en algunos indicadores de salud[257], aún persisten desigualdades que sobresalen al conjunto de carencias que caracterizan las condiciones de vida de mujeres y hombres.

En primer lugar, un estudio realizado por la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) encontró entre el grupo de las mujeres rurales una incidencia de pobreza e indigencia más elevada. "Por sexo, la incidencia de la pobreza e indigencia no muestra importantes diferencias a nivel nacional (mujeres: 55,5% en pobreza, 19,6% en indigencia; hombres: 55,1% en pobreza, 19.4% en indigencia). No obstante, en las zonas rurales, se ven diferencias más marcadas, tanto entre hombres y mujeres (69,4% vs. 72,5% en pobreza, respectivamente; 29,8% y 32,2% en indigencia, respectivamente), como, en especial, entre hogares con jefatura femenina y masculina (pobreza: 68,8% vs. 61,5%; indigencia: 32,6% *vs.* 24,6%, ambos respectivamente)" (MERPD, 2006).

Así mismo, 42% de las mujeres mayores de 15 años no tiene ingresos individuales, mientras que esta situación sólo la experimenta el 20% de los hombres. Ese porcentaje es mayor para las mujeres pobres (especialmente si son cónyuges) y, sobre todo, en el caso rural. En 2003, el ingreso global devengado por las mujeres fue 46% más bajo que el de los hombres. Esta brecha de género, es más pronunciada para las mujeres pobres (49% en el caso urbano; 73% en el rural). Para las jefas de hogar, la brecha de género es también mayor para las pobres, sobre todo en el caso rural (49% vs. 25% para las no pobres rurales) (MERPD, 2006, p. 26).

En el campo de la salud, se mantienen indicadores negativos asociados con la maternidad, como la mortalidad materna, embarazos no deseados, abortos complicados y embarazo adolescente; así como incrementos significativos de mujeres afectadas por el VIH/SIDA (DNP *et al*., 2006).

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, en 2005 los esposos del 65.7% de las mujeres alguna vez unidas ejercían situaciones de control contra ellas; porcentaje un poco más elevado que el encontrado en el año 2000. Por el contrario, la violencia física y sexual ejercida por los esposos sobre estas mismas mujeres, disminuyó 2 puntos porcentuales pasando de 41.1% en 2000 a 39% en 2005. Sin embargo, el porcentaje de mujeres que han sido víctimas de violencia sexual por parte de sus esposos se ha mantenido. En general, la violencia intrafamiliar es más elevada en la zona urbana y por regiones, Bogotá tiene índices muy elevados tanto de experiencias de control (70.7% de las mujeres) como de violencia física y verbal (46,8%).

En cuanto a la participación política de las mujeres, a partir de la Ley 581 de 2000 conocida como "Ley de Cuotas", que establece un mínimo de 30% de mujeres en cargos directivos del sector público, hay evidencia suficiente para señalar que en algunos casos, este porcentaje se ha, incluso, superado. Sin embargo, en algunos organismos del orden territorial el grado de cumplimiento de la Ley sigue siendo mínimo. El mayor rezago se evidencia en los cargos de elección popular, donde la participación es todavía muy limitada. En las asambleas departamentales apenas llega al 15%, en los demás estamentos políticos es inferior (DNP *et al*., 2006).

Según la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el porcentaje de mujeres gobernadoras fue de 6,3% en los períodos 1999-2002 y 2003-2006. Las alcaldesas representaron el 7,3% en el primer período, y el 7,5% en el segundo. En los organismos legislativos de elección popular, el Senado y la Cámara de Representantes, y en las corporaciones regionales (Asambleas y Concejos) se presenta una situación relativamente mejor, aunque no se percibe una tendencia al incremento de la participación: la más baja se produce en la Cámara de Representantes con 11,1%, le sigue el Senado con 12% y los Concejos Municipales con 13% (DNP *et ál*., 2006).

Frente al mercado laboral, las mujeres presentan marcadas características. Aunque se evidencia leve tendencia a igualar en resultados a los hombres, las diferencias todavía son importantes. En primer lugar, la mujer colombiana, al igual que en el resto de América Latina, recibe entre 20% y 30% menos del monto salarial que es percibido por los hombres en condiciones de trabajo similar, aunque las diferencias han descendido desde comienzos de los años noventa. Cuando se considera el ingreso promedio en las zonas urbanas, este diferencial se reduce desde 32% en el período 1991-1994, a 23% en el período 1997-1999; nivel que se mantiene para 2002 (Cepal, 2005, p. 304-307)[258]. Cuando solo se comparan los ingresos de los asalariados, el diferencial oscila entre 17% y 23% durante los años 90. En el 2002 el diferencial prácticamente ha desaparecido.

Una tasa de desempleo para mujeres más elevada que para hombres es otra de las características destacadas del mercado laboral colombiano. Aunque en el año 2005 esta diferencia es cercana a los 7 puntos porcentuales, podría ser más alta si la participación de las mujeres en el mercado laboral fuese similar a la de los hombres. Actualmente la tasa de ocupación de las mujeres es muy baja: 26 puntos porcentuales por debajo de la masculina. Si la participación de las mujeres crece constantemente y el mercado laboral no reacciona creando empleos, la tasa de desempleo seguirá en incremento.

7.1.3 Estrategias

Teniendo en cuenta el anterior diagnóstico y el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres, que expresa el compromiso de las entidades del Gobierno Nacional, la Rama Judicial, y el Poder Legislativo, de incorporar la dimensión de género en sus programas, proyectos y presupuestos, el Gobierno se compromete a :

1. A través del Observatorio de Asuntos de Género, adscrito a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), hacer seguimiento con perspectiva de género a las acciones que en el desarrollo de esta política se adelanten, y de formular recomendaciones para adoptar medidas correctivas.

2. Adelantar la Política Afirmativa "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo" mediante el desarrollo de planes estratégicos y programas específicos a favor de las mujeres, que contribuyan a superar las inequidades que afectan a este grupo de la población, particularmente a las mujeres cabeza de familia, emprendedoras, maltratadas, en situación de pobreza o vulnerabilidad social y económica.

3. Impulsar estrategias que conduzcan a incorporar el enfoque de género de manera transversal en las políticas, planes, programas, pro-

256 En Colombia la cobertura en educación primaria es elevada y guarda la misma proporción para hombres y mujeres. En niveles más altos (secundaria y superior), las tasas de cobertura de hombres y mujeres son similares pero aún muy bajas. Para 2005, las mujeres mayores de 15 años tenían en promedio 7.9 años de educación y los hombres 7.8. Igualmente en términos de analfabetismo la situación de las mujeres ha mejorado en el tiempo al pasar de 9.6% en 1992 a 6.6% en 2005. Para los hombres en este último año la tasa asciende a 6.8%.

257 Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005 la prevalencia de IRA y/o fiebre para las niñas menores de 5 años es menor que para los niños de la misma edad, igualmente para el indicador de prevalencia de diarrea.

258 Con respecto a América latina, Colombia presenta los menores diferenciales con Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela; diferenciales superiores a 35% se presentan en Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala y México (Cepal, 2005, citado en DNP et al., 2006).

yectos, presupuestos y demás iniciativas que desarrollen las entidades del sector público.

Las políticas para lograr la equidad de género están estrechamente relacionadas con el desarrollo de la política social en general; sin embargo, a continuación se resaltan los compromisos del Gobierno Nacional con el fin de lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Pobreza: En el desarrollo de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Conpes 102 de 2006), y especialmente en la dimensión de dinámica familiar, los logros básicos a alcanzar por las familias y el seguimiento que se realizará a través de los gestores sociales, pondrá énfasis en el respeto por las diferencias de género y en el acceso igualitario de hombres y mujeres a las oportunidades del desarrollo. La CPEM se encargará de coordinar el proceso de concertación con las entidades públicas, a fin de que se incorpore la dimensión de género en los programas incluidos en el Red.

Empleo y desarrollo Empresarial: bajo este aspecto programático, el objetivo es adoptar políticas proactivas que promuevan la generación de ingresos, la creación de empleos y el fortalecimiento de la capacidad emprendedora de las mujeres, asegurando el pleno respeto de sus derechos laborales e individuales.

Con este propósito, la CPEM evaluará y ajustará el Programa de Apoyo Integral a Mujeres Cabeza de Familia Microempresarias, Urbanas y Rurales y el Plan Nacional de Capacitación Empresarial para mujeres; continuará con el diseño y ejecución de la Feria Nacional de la mujer empresaria, y desarrollará actividades de concienciación entre el empresariado colombiano para eliminar los prejuicios y discriminaciones en la contratación de mujeres.

Adicionalmente, se plantea incluir en el observatorio de mercado laboral, creado por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de la Protección Social, el seguimiento y la evaluación del empleo desagregado por género.

Con el fin de fortalecer el autoempleo y la habilitación ocupacional para la población más vulnerable, inicialmente se plantea que el Sena asesore en la formulación de planes de negocio dando prioridad a la atención de las madres cabeza de familia seleccionadas mediante el programa Familias en Acción, quienes también serán integradas a las actividades desarrolladas por el Banco Agrario que actuará como operador financiero.

El MPS, desarrollará procesos de capacitación y asistencia técnica permanente a los entes territoriales (departamentales y municipales) en el diseño de programas de generación de empleo con perspectiva de género, para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, tales como población desplazada, personas con discapacidad y jóvenes en el marco de la política de protección social.

Salud, Salud Sexual y Reproductiva: Este aspecto resulta de singular importancia en la promoción y realización de la equidad de género. En tal punto las estrategias contemplan:

Acciones dirigidas a romper el circulo vicioso "rezago demográfico – pobreza", asociado al truncamiento de las trayectorias educativas por el impacto que ejerce la maternidad temprana en la deserción educativa.

Garantizar el acceso a métodos modernos de planificación, y eliminar las barreras de acceso a los servicios de orientación en planificación familiar por parte de la pareja, promoviendo el ejercicio de una sexualidad responsable, con especial énfasis en la población adolescente.

Lograr la meta de reducción de la mortalidad materna, el incremento del porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales, y el incremento de la cobertura de atención institucional del parto (reduciendo las diferencias entre regiones).

La CPEM difundirá la política y los programas de salud que implemente el Gobierno Nacional, apoyará procesos de orientación y formación en salud sexual y reproductiva dirigidos a adolescentes, y establecerá agendas y alianzas con entidades gubernamentales y no gubernamentales a fin de incidir sobre acciones específicas para la salud de la población femenina.

Violencia contra las mujeres: En el proceso de articulación intersectorial de la Política Nacional de Violencia Intrafamiliar y el Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, se profundizará en la detección temprana y la atención interinstitucional de las personas y familias víctimas de las diferentes formas de violencia de género, siendo para esto necesario:

• Desarrollar, con una periodicidad de al menos cinco años, la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país, y definir las metas anuales de reducción.

• Implementar y mantener en operación una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, y específicamente de la violencia de pareja contra la mujer.

Participación Política: Se impulsarán acciones que propicien efectiva participación de las mujeres como ciudadanas, y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que representan. Para ello:

• La CPEM, junto con el Ministerio del Interior y justicia, apoyará mecanismos para la promoción de la Ley 581 de 2000, de manera que todas las entidades territoriales rindan información oportuna sobre el cumplimiento de la ley.

• La CPEM adelantará acciones con el fin de renovar el "Pacto para una inclusión efectiva de las mujeres en la política", buscando resultados más incluyentes en las próximas elecciones de gobernadores, alcaldes y consejos (año 2008); así como en la elección de senadores y representantes a la Cámara en el año 2010.

Justicia: Con el fin de establecer las condiciones para un mejor funcionamiento del sector justicia en la perspectiva de género, se desarrollarán algunas de las recomendaciones del Plan Estratégico para la Defensa de los derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia, trabajo elaborado por la Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer y otras organizaciones, en el ámbito del Proyecto de Cooperación de la Comunidad de Madrid con el Gobierno Colombiano en colaboración con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Mujer rural: La CPEM y el Ministerio de Agricultura realizarán seguimiento al cumplimiento de la Ley 731 de 2002, promoviendo el desarrollo de la mujer rural, y dinamizando el tema a través del Observatorio de Asuntos de Género (OAG).

Adicionalmente, durante los próximos 4 años se avanzará en las siguientes estrategias:

• Tal como lo establece la Ley 1009 de 2006, por la cual se crea de forma permanente el OAG, la CPEM y las instituciones que componen el Comité Directivo del OAG, diseñarán la estrategia de información para hacer seguimiento a la condición de las mujeres en Colombia. A fin de lograr mayor calidad en la información, todas las instituciones partícipes mejorarán la calidad de los datos que producen, discriminando por género cuando ello sea pertinente y/o requerido.

• La CPEM, concertará con las entidades de Gobierno Nacional, regional y local, la incorporación de la dimensión de género en sus planes, políticas, programas, proyectos y presupuestos.

• Así mismo, iniciará un proceso de sensibilización de funcionarios(as) del nivel directivo y medio de los diferentes Ministerios, y de sus entidades adscritas y vinculadas, sobre la importancia de formular políticas y estrategias con perspectiva de género. En este proceso de sensibilización, se promoverá el uso de metodologías e instrumentos que posibiliten la planeación y ejecución de planes, programas y proyectos con enfoque de género, y estrategias inclusivas de la equidad entre mujeres y hombres en las políticas públicas.

• El DNP apoyará a la Consejería en el diseño e implementación de una metodología de seguimiento y evaluación a la *Política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo.*

7.2 Juventud

La juventud está compuesta por una franja de población con unas necesidades y unas capacidades particulares que le confieren un potencial importante para convertirse en un actor importante en el diario discurrir

del país. La política de juventud debe reconocer a los jóvenes y a las jóvenes como un elemento activo en la participación política de la vida nacional y como un grupo clave para la generación de una sociedad democrática con un mayor grado de equidad y de armonía.

Con esta perspectiva, se implementarán acciones de fortalecimiento del Sistema Nacional de Juventud coordinado por el Programa Presidencial Colombia Joven en concertación con todas las agencias del Estado y las demás organizaciones sociales, civiles y privadas. Dicho Sistema contará con un comité intersectorial de juventud en el cual existirá una representación del Vicepresidente, de los ministros y los directores de programas, consejerías y entidades descentralizadas que desarrollen programas a favor de la población joven del país.

La política del cuatrienio ha permitido definir los lineamientos de política relacionados con este tema y los esfuerzos subsiguientes deben tener como enfoque la articulación del Sistema Nacional de Juventud con las iniciativas regionales. De esta manera, el Programa Presidencial Colombia Joven brindará asistencia técnica a las entidades territoriales en la formulación de políticas públicas, planes decenales de juventud, en el cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley Nacional de Juventud (Ley 375 de 1997) y en el fortalecimiento de los consejos de juventud, y coordinará la implementación del Sistema Nacional de Información sobre Situación y Prospectiva de la Niñez y la Juventud (SIJU).

Para la implementación del SIJU, el Programa Presidencial Colombia Joven realizará la encuesta nacional de juventud; el levantamiento de información especializada y actualizada, pertinente a la situación del joven en el país y la inversión en política pública a favor del tema juvenil; y articulará con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, el procesamiento de información que mida los impactos y hagan seguimiento a las políticas de juventud, sus programas y acciones en la población juvenil.

Finalmente, se desarrollará la estrategia nacional de productividad juvenil en articulación con las alcaldías, gobernaciones y entidades del orden nacional.

7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales

7.3.1 Diversidad étnica

Si bien, la Constitución Política define un conjunto de derechos para la totalidad de la población colombiana, de manera específica en su artículo 7º establece el reconocimiento y protección por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural de la Nación y adicionalmente incorpora otros preceptos particulares en diferentes materias para los grupos étnicos.

En efecto, una de las características importantes de la Nación colombiana, en cuanto a su dinámica social, es su diversidad étnica, representada, particularmente, en los grupos: indígenas, afrocolombianos, raizales y Rom.

Los indígenas son la manifestación de pervivencia de culturas que han existido en el territorio desde épocas precolombinas. En cuanto a la población y comunidades negras, palenqueras, afrocolombiana y raizal se conforman a partir de su ascendencia africana y de su aglutinamiento posterior en comunidades con una historia compartida, tradiciones y costumbres propias. Tal es el caso, de la población raizal y de la comunidad palenquera de San Basilio que conserva su lengua criolla (con base léxica española), su organización social basada en los ma-kuagro (grupos de edad), sus rituales fúnebres (el lumbalú) y prácticas de medicina tradicional; que ameritó ser declarada como Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Unesco. De otra parte, los gitanos o Rom se establecen a partir de procesos migratorios provenientes de otros continentes.

Estos grupos étnicos comparten algunas características, pero también presentan sus propias particularidades:

Indígenas

En el país existen 84 etnias o pueblos indígenas que cuentan con una población de 1.378.884 personas (DANE, 2005) los cuales representan el 3,3% de la población nacional. La mayor parte de esta población indígena habita en el área rural (78%).

En los 32 departamentos del país se encuentra ubicada la población indígena, aunque en 25 de ellos se presenta una clara presencia de comunidades indígenas que habitan en su mayoría en resguardos (707), en 214 municipios y en 12 corregimientos departamentales.

La población indígena se concentra principalmente en los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño y Córdoba los cuales representan el 60% de los indígenas de Colombia. Por su parte, los departamentos en los cuales la población indígena representa un alto porcentaje del total de su población son Guainía (61,5%), Vaupés (58,1%), La Guajira (42,4%), Amazonas (39,8%) y Vichada (39,6%). En la figura 7.1 y el cuadro 7.1 se muestran los datos de población indígena por departamento.

FIGURA 7.1

Población indígena por departamento

CUADRO 7.1

Población indígena de Colombia, por departamento

Departamento	Población Total	Indígenas cabeceras	Indígenas resto	Indígena total	Pobl. Indígena resto (%)	Pobl. Indígena Depto. (%)
La Guajira	655.943	31.060	247.194	278.254	89	42,4
Cauca	1.182.787	17.214	230.773	247.987	93	21,0
Nariño	1.498.234	20.409	134.367	154.776	87	10,3
Córdoba	1.462.909	41.736	109.328	151.064	72	10,3
Sucre	762.263	38.285	44.641	82.926	54	10,9
Tolima	1.312.304	18.042	37.849	55.891	68	4,3
Cesar	878.437	5.316	39.517	44.833	88	5,1
Chocó	388.476	1.679	39.535	41.214	96	10,6
Caldas	898.490	8.447	29822	38.269	78	4,3

Departamento	Población Total	Indígenas cabeceras	Indígenas resto	Indígena total	Pobl. Indígena resto (%)	Pobl. Indígena Depto. (%)
Putumayo	237.197	13.745	24.151	37.896	64	16,0
Antioquia	5.601.507	6.247	21.766	28.013	78	0,5
Atlántico	2.112.001	24.231	3.742	27.973	13	1,3
Risaralda	859.666	4.791	19.876	24.667	81	2,9
Valle de Cauca	4.052535	12.459	9.386	21.845	43	0,5
Amazonas	46.950	2.106	16.567	18.673	89	39,8
Vichada	44.592	2204	15.437	17.641	88	39,6
Bogotá, D. C.	6.778.691	15.017	16	15.033	0	0,2
Vaupés	19.943	6.293	5.288	11.581	46	58,1
Guainía	18.797	4.780	6.779	11.559	59	61,5
Huila	1.000.711	1.692	8.642	10.334	84	1,0
Magdalena	1.136.819	1.896	7.149	9.045	79	0,8
Meta	713.772	2.234	6.164	8.398	73	1,2
Cundinamarca	2.228.478	3.282	4.117	7.399	56	0,3
Norte de Santander	1.208.520	5.382	1.807	7.189	25	0,6
Boyacá	1.211.186	956	4.820	5.776	83	0,5
Caquetá	337.932	1.547	3.171	4.718	67	1,4
Casanare	281.294	734	3.326	4.060	82	1,4
Arauca	153.028	184	3.066	3.250	94	2,1
Santander	1.913.260	1.608	773	2.381	32	0,1
Quindío	518.691	1.581	564	2.145	26	0,4
Bolívar	1.836.640	1.667	375	2.042	18	0,1
Guaviare	56.758	621	1.369	1.990	69	3,5
San Andrés	59.573	40	22	62	35	0,1
Total	**41.468.384**	**297.485**	**1.081.399**	**1.378.884**	**78**	**3,3**

Fuente: Censo Dane, 2005.

Estos pueblos poseen manifestaciones culturales variadas, relacionadas con las características lingüísticas, organización social y política, relaciones económicas y de producción, y manejo e interacción con el ambiente. Se cuenta con 64 lenguas diferentes pertenecientes a 14 familias lingüísticas; diversidad de formas de organización social basadas en relaciones de parentesco y comunitarias con multiplicidad de estructuras que determinan condiciones específicas como el tipo de alianzas, residencia, descendencia y filiación; variadas formas de Gobierno con autoridades tradicionales de carácter ancestral y otras adecuadas a los procesos de interacción con la sociedad nacional: formas de producción, con mano de obra familiar y comunitaria, predominantemente destinadas a la autosubsistencia o al intercambio en pequeña escala con manejos generalmente equilibrados en cuanto al uso y apropiación de recursos naturales.

Afrocolombianos

Según los datos del Censo 2005, el porcentaje de población que se autorreconoció como negra o afrocolombiana, incluyendo palenquera y raizal, es de 4.261.996 personas que representan el 10% de la población total del país. Es importante señalar, que esta cifra corresponde a la población censada y no a la población ajustada. No obstante, constituye un referente para el direccionamiento de políticas públicas, bajo la perspectiva de que se asume como tal a la población que "hace presencia en todo el territorio nacional, de raíces y descendencia histórica, étnica y cultural africana nacidos en Colombia, con su respectiva diversidad cultural, étnica y lingüística" (García, [sf]).

CUADRO 7.2

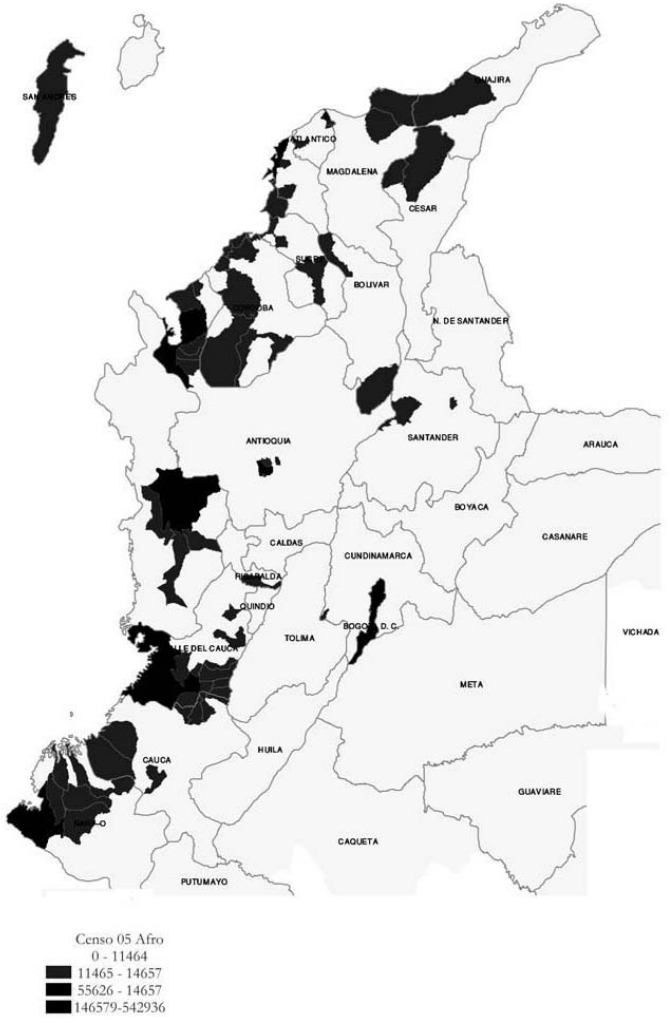
Población afrocolombiana/negra, raizal y palenquera por departamento

Departamento	Población cabecera	Población Resto total	Población total	Afro-colombiano cabecera	Afro-colombiano Resto	Afro-colombiano Total	Población Afro-colombiana (%)
Amazonas	24.984	21.966	46.950	812	62	874	2
Antioquia	4.340.744	1.260.763	5.601.507	419.883	171.147	591.030	11
Arauca	135.014	18.014	153.028	4.832	1.127	5.959	4
Atlántico	2.00.8162	103.839	2.112.001	204.756	22.535	227.291	11
Bogotá	6.763.325	15.366	6.778.691	97.862	23	97.885	1
Bolívar	1.406.807	429.833	1836.640	379.616	117.238	496.854	27
Boyacá	632.836	578.350	1.211.186	7.423	7.562	14.985	1
Caldas	646.728	251.762	898.490	12.860	9.804	22.664	3
Caquetá	227.813	110.119	337.932	6.112	5.561	11.673	3
Casanare	196.508	84.786	281.294	3.261	743	4.004	1
Cauca	479.365	703.422	1.182.787	126.468	129.574	256.042	22
Cesar	625.775	252.662	878.437	61.890	43.522	105.412	12
Chocó	208.842	179.634	388.476	181.066	105.223	286.289	74
Córdoba	743.886	719.023	1.462.909	90.085	101.966	192.051	13
Cundinamarca	1.442.121	786.357	2.228.478	57.584	16.067	73.651	3
Guanía	10.891	7.906	18.797	180	9	189	1
Guaviare	44.905	11.853	56.758	2.335	548	2.883	5
Huila	600.801	399.910	1.000.711	5.815	5.722	11.537	1
La Guajira	340.587	315.356	655.943	38.557	7.737	46.294	7
Magdalena	785.999	350.820	1.136.819	69.508	40.841	110.349	10
Meta	575.373	138.399	713.772	13.401	4.600	18.001	3
Nariño	703.636	794.598	1.498.234	125.789	144.913	270.702	18
N. de Santander	946.305	262.215	1.208.520	18.494	3.631	22.125	2
Putumayo	124.315	112.882	237.197	6.215	5.912	12.127	5
Quindío	449.161	69.530	518.691	11.420	1.324	12.744	2
Risaralda	665.104	194.562	859.666	34.716	8.668	43.384	5
San Andrés	42.641	16.932	59.573	20.687	13.174	33.861	57
Santander	1.410.071	503.189	1.913.260	40.374	19.564	59.938	3
Sucre	488.210	274.053	762.263	66.093	55.645	121.738	16
Tolima	887.689	424.615	1.312.304	11.278	4.555	15.833	1
Valle	3.516.179	536.356	4.052.535	966.252	125.978	1.092.230	27
Vaupés	13.977	5.966	19.943	259	11	270	1
Vichada	18.687	25.905	44.592	793	334	1.127	3
Total Deptos.	**31.507.441**	**9.960.943**		**3.086.676**	**1.175.320**	**4.261.996**	**10**

Fuente: Censo Dane, 2005.

FIGURA 7.2

Población afrocolombiana



El 26% del total de la población afrocolombiana en el país se concentra en los municipios de Cali, Cartagena y Buenaventura (13%, 7% y 6% respectivamente). Los demás municipios, presentan porcentajes

menores al 3%. Cabe destacar que el 72% del total de la población afrocolombiana del país está ubicada en las cabeceras municipales.

CUADRO 7.3

Población afrocolombiana

Municipio	Población total municipio	Población cabecera Afro	Población resto Afro	Población total Afro	% Cabecera Afro *vs* total país	% Resto Afro *vs* total país	% Total Afro *vs* total Afro país
Cali	2.075.380	535.874	7.062	542.936	17	1	13
Cartagena	895.400	281.436	37.940	319.376	9	3	7
Buenaventura	324.207	248.652	22.575	271.227	8	2	6
Barranquilla	1.112.889	145.930	648	146.578	5	0	3
Medellín	2.223.660	136.029	1.989	138.018	4	0	3
Tumaco	161.490	80.582	48.991	129.573	3	4	3
Quibdó	109.121	94.418	5.610	100.028	3	0	2
Turbo	122.780	41.455	57.819	99.274	1	5	2
Bogotá, D. C.	6.778.691	97.862	23	97.885	3	0	2
Subtotal municipios	13.803.618	1.662.238	182.657	1.844.895	54	16	43
Total población Afro país		**3.086.676**	**1.175.320**	**4.261.996**	**72**	**28**	**100**

Fuente: Censo Dane, 2005.

De otra parte, 76 municipios del país tienen población mayoritariamente afrocolombiana (mayor del 50%). El 92% de estos hacen parte de las regiones Pacífica y Caribe (64% y 28% respectivamente). El resto está en los departamentos de Caldas, Boyacá, y Santander.

Es importante señalar que el Chocó es el departamento en donde la población es mayoritariamente afrocolombiana. En efecto, de 388.476 habitantes el 74% (286.289) se autorreconoce como afrocolombiano. La población afrocolombiana de este departamento, junto con Cauca, Nariño y Valle asciende a 1.905.263, lo cual representa el 44.7% del total de la población afrocolombiana del país.

La región del Caribe que incluye los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre, tienen una población afrocolombiana de 1.194.077, lo cual representa el 28% del total afro del país.

La Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, determinaron la titulación colectiva de las tierras tradicionales de las comunidades negras que habitaban la Cuenca del Pacífico. En este contexto, se fijó la meta de titular colectivamente 5.600.000 hectáreas para las comunidades negras. Esta política se planteó con el objeto de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de dichas comunidades; fortalecer los procesos organizativos y, garantizar la participación y autonomía sobre los territorios tradicionales. Así mismo, para asegurar la protección ambiental de los recursos naturales existentes y estimular el desarrollo productivo alternativo orientado a mejorar las condiciones de vida de estas comunidades.

Hasta la fecha se ha cumplido la meta en un 91,5%, a través de la expedición de 149 títulos colectivos y la adjudicación de 5.128.830 hectáreas, beneficiando a 60.418 familias, como se aprecia en el Cuadro 7.4.

CUADRO 7.4

Gestión Incoder 1

Departamento	Número de títulos	Hectáreas	Familias
Antioquia	13	241.640	2.448
Valle del Cauca	26	339.483	6.053
Nariño	36	1.023.370	15.713
Chocó	56	2.944.919	29.071
Cauca	17	574.615	6.935
Risaralda	1	4.803	198
Total	**149**	**5.128.830**	**60.418**

Fuente: Incoder.

Para cumplir con la meta, el Incoder viene tramitando 27 solicitudes de titulación colectiva que comprende un área aproximada de 454.152 hectáreas, para beneficiar 14.316 familias (Cuadro 7.5).

CUADRO 7.5

Gestión Incoder 2

Regional	Hectáreas	Número de solicitudes	Familias
Antioquia	9.150	3	190
Chocó	177.047	5	6.993
Cauca	100.000	1	3.800
Valle del Cauca	77.600	10	2.027
Nariño	90.355	8	1.306
Total	**454.152**	**27**	**14.316**

Fuente: Incoder.

Entre las tierras entregadas a las comunidades negras y las que se encuentran en trámite de adjudicación, se alcanza un acumulado total de 5.670.000 hectáreas que representan cerca del 5% del territorio nacional.

La titulación colectiva ha sido un logro para los afrocolombianos de la región del Pacífico. No obstante, se requiere continuar con los esfuerzos, iniciativas y políticas que contribuyan a cerrar la brecha de la región con respecto al país, incorporando las particularidades étnicas de su población.

Raizales

El grupo étnico raizal tiene como hábitat ancestral el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sus costumbres, prácticas religiosas y su lengua creole se constituyen en características específicas y propias de esta etnia. Sobre este grupo étnico, se han emitido sentencias de la Corte Constitucional (454/99 y 530/99) que reconocen y protegen sus particularidades culturales y procuran por la garantía de sus derechos.

Según datos del Censo 2005, el total de la población que se reconoce como raizal a nivel nacional es de 30.377 personas, de las cuales el 77% vive en el Archipiélago (19.256 en la isla de San Andrés y 3.634 en Providencia). Cabe resaltar que un alto porcentaje de los raizales que han migrado de la isla hacia el Continente están ubicados en Bogotá y los departamentos de Bolívar, Atlántico, Antioquia, Santander y Córdoba.

Por otra parte, la población del Archipiélago que se reconoce como Raizal corresponde al 39,5% de los habitantes del departamento.

Rom o gitanos

Los Rom o gitanos que habitan en Colombia son representativos de una cultura de carácter milenario que existe actualmente en diversos lugares del mundo. De acuerdo con la información del Censo 2005, la población Rom en el país es de 4.832 personas (0,012% de la población). Los gitanos se agrupan en pequeñas comunidades denominadas *Kumpanias*, sin jefes centralizados, donde prevalece la endogamia, con mecanismos de resolución interna de conflictos a partir de su derecho consuetudinario definido como *Kriss*. La población Rom se encuentra localizada principalmente en las ciudades de Barranquilla (40,5%), Cartagena (18,8%), Cali (14,6%), y Bogotá (10,8%), las cuales representan el 85%; en Cúcuta y Girón habitan 244 personas que representan el 5,35%.

7.3.2 Reconocimiento y protección de la diversidad étnica

En los 15 años de desarrollo de la nueva Constitución se evidencian avances en cuanto al reconocimiento normativo de la diversidad étnica y en la concreción de acciones tendientes a superar condiciones de inequidad, lo cual se ha materializado en la expedición de normas en aspectos sociales, económicos y políticos, en la definición de estrategias generales y específicas en los Planes de Desarrollo y en la realización de acciones sectoriales conducentes al mejoramiento de condiciones de vida de estos grupos poblacionales.

Uno de los logros más importantes para los grupos indígenas y afrocolombianos, tiene que ver con la consolidación de espacios territoriales colectivos que permiten, entre otros, proteger la identidad cultural de estas comunidades, a través de la creación y asignación de tierras de resguardos para las comunidades indígenas y territorios colectivos a comunidades afrocolombianas.

Entre otros logros se destacan: formulación e implementación de proyectos para la protección del ambiente y los recursos naturales en los territorios étnicos, desarrollo de planes y acciones en comunicaciones, cultura, justicia, y Derechos Humanos. Así mismo, se han expedido normas y se han adelantado actividades sectoriales que han permitido

ampliar las coberturas en educación, salud, fortalecer la protección a los niños mediante apoyo alimenticio, subsidios para adultos mayores, y el impulso a proyectos etnoeducativos.

En cuanto a la participación ciudadana se han generado e institucionalizado espacios de concertación tales como la Mesa Nacional de Concertación, la Comisión Nacional de Territorios y la Comisión de Derechos Humanos para los pueblos indígenas; la Comisión Consultiva de Alto Nivel, las Consultivas Distrital, departamentales y regionales y los Consejos Comunitarios para la Población Negra o Afrocolombiana. Igualmente, algunas entidades nacionales han creado espacios específicos que posibilitan la interacción con todos los grupos étnicos, la discusión y concertación de políticas y propuestas dirigidas a estas comunidades, tales como el Comité Interétnico del Proyecto Evaluación de Necesidades de Capacidad y Procesos de Información para la implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, orientado entre otros a la protección de los conocimientos tradicionales.

Así mismo, se ha avanzado en el desarrollo y adecuaciones institucionales a nivel territorial para la atención de estos grupos, como gerencias de negritudes y de indígenas y direcciones étnicas.

No obstante los logros mencionados, existen algunos retos. En relación con los pueblos indígenas, plantear alternativas de solución para fortalecer su participación en instancias territoriales de decisión; clarificación y legalización de la propiedad de la tierra; adquisición, ampliación y saneamiento de resguardos. Adicionalmente, enfretar problemas relacionados con el ejercicio de la autonomía en sus territorios y el alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición física y cultural de algunas comunidades indígenas, debido a bajas condiciones de calidad de vida, enfermedades, desnutrición, hechos de violencia generados por grupos armados ilegales, entre otros fenómenos.

En cuanto a la población negra o afrocolombiana, a diferencia de los grupos indígenas, se tiende a identificarlos como un sólo grupo homogéneo, obviando que –a pesar de una ascendencia común–, existen dinámicas y procesos históricos, sociales, culturales, económicos y territoriales que los configuran de manera distinta. En consecuencia, es necesario diseñar, implementar y evaluar políticas diferenciales que permitan dar respuestas de mayor pertinencia para atender las problemáticas de esta población de acuerdo a su diversidad; las cuales reconozcan el aporte afrocolombiano a la Nación y mejoren sus condiciones de vida, fortalezcan sus procesos organizativos e institucionales, generen alternativas económicas y permitan superar condiciones de pobreza y marginalidad.

En el caso de la población raizal, se deben orientar políticas que permita solucionar diversas problemáticas tales como: la pérdida de elementos esenciales de su cultura, deterioro de las condiciones de vida; problemas ambientales y de los recursos naturales; dependencia externa de recursos básicos; incremento de la pobreza, escasas oportunidades, de empleo y de alternativas para los jóvenes.

Por otro lado, la densidad poblacional en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, según datos del Censo 2005, es de 1.354 habitantes por km^2, situación que la ubica como una de las islas más densamente pobladas del Caribe. Al mismo tiempo, los procesos migratorios están generando en el contexto del Archipiélago, un fenómeno de conversión de la población ancestral en minoría dentro de su propio territorio.

Para los Rom o gitanos uno de los retos es avanzar en la realización de estudios específicos que den cuenta de su situación socio-económica; que permitan un mayor conocimiento de su realidad y particularidades y se constituyan en referentes en la definición de políticas tanto nacionales como territoriales para esta población. Así mismo, promover la visibilización de este grupo étnico y la no estigmatización de sus actividades. De otra parte, es necesario promover la expedición de un marco normativo que permita avanzar en el reconocimiento de los derechos de este grupo étnico.

De manera general para los diferentes grupos étnicos, se requiere garantizar tanto el acceso como calidad de los servicios básicos y promover la formulación e implementación de planes de seguridad alimentaria que permitan superar problemas de desnutrición y brinden autosuficiencia alimentaria. Así mismo, fortalecer su participación y el reconocimiento en diferentes ámbitos institucionales y avanzar en sistemas de información que involucren la variable étnica con el fin de detectar los cambios cuantitativos y cualitativos en sus condiciones de vida y orientar políticas que reconozcan sus particularidades.

7.3.3 Interculturalidad

Es importante no sólo reconocer que somos diversos, se requiere el respeto a los derechos de los diferentes sectores y grupos poblacionales, así como el fomento de su interacción, independientemente de su pertenencia, de tal forma que se avance en la construcción de un proyecto colectivo nacional a partir de la riqueza que representa su diversidad étnica y sociocultural.

En este sentido, tanto a las instituciones estatales como a las organizaciones étnicas en general, les corresponde fomentar procesos interculturales, que conduzcan al reconocimiento de la diversidad y al desarrollo de propósitos de fortalecimiento pluricultural. En este contexto, la interculturalidad, se enriquece al compartir conocimientos, prácticas, y formas de organización propias, que contribuyen a garantizar la existencia y la convivencia de sociedades diferentes en medio de la unidad.

7.3.4 Estrategias

Con el fin de propiciar el reconocimiento y protección de los grupos étnicos y las relaciones interculturales se adelantarán las siguientes estrategias:

Estrategias generales

• Fortalecer en lo político, social, económico y cultural a los diferentes grupo étnicos.

• Fomentar la participación y coordinación institucional con los representantes de los grupos étnicos.

• Mejorar la capacidad institucional para la atención de los grupos étnicos a nivel nacional y territorial.

• Fortalecer los procesos de seguimiento y articulación de políticas, planes y programas orientados a las poblaciones étnicas.

• Desarrollar y fortalecer sistemas de información, para garantizar una adecuada ejecución y seguimiento a las acciones y recursos dirigidos a estos grupos.

• Desarrollar procesos interculturales que permitan la articulación de planes, programas y proyectos de mejoramiento de condiciones de vida según sus particularidades.

• Diseñar e implementar políticas afirmativas.

• Definir criterios de diferenciación territorial y étnica e inclusión de la temática juvenil, que sirvan de marco de acción al diseño e implementación de políticas, programas y proyectos.

Estrategias específicas

Indígenas. Se formulará de manera participativa una política integral para los pueblos indígenas, la cual incluirá aspectos relacionados con territorialidad, identidad, autonomía y Gobierno, y planes de vida, entre otros. Esta formulación, será coordinada por la Dirección de Etnias de Ministerio del Interior y de Justicia y tendrá en cuenta otras políticas, planes y procesos en los cuales se establecen lineamientos o estrategias de carácter regional.

En materia de territorialidad, se identifican acciones prioritarias tales como:

• Formular un programa nacional de adquisición de tierras y mejoras, con base en los estudios existentes a la fecha y las solicitudes realizadas por las comunidades, el cual será definido por el Gobierno Nacional en conjunto con las organizaciones indígenas.

• Fortalecer financiera y administrativamente al Incoder con el fin de seguir avanzando en la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos.

• Realizar, en conjunto con las organizaciones indígenas, un estudio de caracterización territorial que incluya lo acordado en la Comisión de Territorios Indígenas en 2006, el cual servirá de base para el diseño

e implementación del Plan Nacional de Tierras, concertado entre las comunidades indígenas y el Gobierno Nacional.

• Implementar mecanismos que permitan la solución concertada de los problemas de jurisdicción sobre territorios indígenas con las instancias pertinentes, en casos como el traslape con parques y reservas naturales.

• Apoyar el desarrollo de proyectos de conservación, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales, ejecutados por los pueblos indígenas, y fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental de las autoridades indígenas a través de acciones de capacitación y financiamiento de proyectos.

En materia de derechos sociales y fortalecimiento de la identidad, se apoyará:

• La formulación e implementación de programas de construcción y mejoramiento de vivienda, agua potable y saneamiento básico acordes con las condiciones ecológicas y culturales de cada pueblo.

• El desarrollo de programas de salud que partan del conocimiento ancestral para articularlos al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Se brindará una cobertura total en el Sistema de Salud y se llevarán a cabo acciones para garantizar una atención efectiva y oportuna.

• La ampliación en el cubrimiento de programas de apoyo y atención a poblaciones especiales como ancianos, discapacitados, niños y mujeres gestantes y lactantes.

• El fortalecimiento de la educación indígena mediante la definición concertada de programas de etnoeducación que se articularán con el sistema educativo garantizando ampliación de coberturas para los diferentes niveles educativos y el mejoramiento de la calidad.

• Garantizar el ejercicio de los derechos a los indígenas que están en proceso de reconstrucción sociocultural, previo reconocimiento por parte de las instancias competentes.

En la búsqueda de una mayor autonomía y fortalecimiento de sus Gobiernos, se requiere:

• Una mayor participación de las comunidades y organizaciones en la definición de normas legales, medidas administrativas y proyectos que los afecten.

• El fortalecimiento de las capacidades de las autoridades indígenas en el ejercicio del Gobierno propio, apoyo y reconocimiento de los planes de vida dentro de la dinámica de planeación en todos los niveles.

• El apoyo al proceso autónomo de fortalecimiento de los Gobiernos propios y de la Jurisdicción Especial Indígena y de su coordinación con el sistema judicial nacional.

• El desarrollo de un programa orientado a la capacitación para el buen uso y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones así como su seguimiento y evaluación.

Con el fin de fortalecer el desarrollo económico y productivo:

• Se apoyarán proyectos piloto ajustados a los planes de vida y sistemas de producción propios, los cuales tendrán en cuenta las propuestas que se vienen formulando para las comunidades indígenas en alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición.

Adicionalmente, en otros temas de trascendencia para las comunidades en situaciones especiales por su ubicación o condiciones de vulnerabilidad:

• Se promoverá en las zonas de frontera una mayor coordinación de las entidades nacionales y territoriales con las de los países vecinos, orientadas a desarrollar programas de mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades que habitan en estas zonas. • En la formulación de planes y proyectos para estas áreas, se contará con la participación de los pueblos indígenas asentados en estas.

• En materia de Promoción, y Protección de los Derechos Humanos y en el marco del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, se incorpora la perspectiva de los pueblos indígenas; particularmente, en prevención del desplazamiento y atención a la población desplazada o en riesgo de supervivencia grupal.

Afrocolombianos. El Gobierno Nacional, en cumplimiento de la Ley 70 de 1993 y el Conpes 3310 de 2004, adelanta el proceso de formulación del *Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera*; el cual ha servido de referencia para la definición de estrategias que reconocen la diversidad étnica y promueven su desarrollo.

Una de las principales estrategias es dar continuidad al proceso de formulación del Plan Integral, para tal fin, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia –Dirección de Etnias–, estructurará un proyecto que garantice la participación a nivel regional. Dicho proceso incorporará las visiones y las particularidades etno-culturales de esta población y tendrá en cuenta las características de los territorios tales como: el Pacífico, la Costa Caribe, Valles Interandinos, Palenque, Buenaventura, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre otras.

Adicionalmente con base en el citado proyecto, la Dirección de Etnias en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social, gestionará recursos de cooperación internacional que permitan un mayor fortalecimiento del proceso del Plan Integral.

De otra parte, es necesario avanzar en la implementación de acciones afirmativas para la población negra, afrocolombiana y raizal en las diferentes iniciativas, proyectos, programas y políticas que adelanta el Gobierno Nacional, en particular, lo relacionado con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Adicionalmente, en la dotación de un sistema de información que permita la identificación, caracterización y registro de esta población de acuerdo con lo establecido en el Conpes 3310 de 2004.

En materia de fomento del desarrollo económico y etno-desarrollo se promoverán acciones orientadas a:

• Reglamentar y desarrollar los Capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993, promoviendo modelos agroecológicos, procesos de desarrollo económico, aprovechamiento de bienes y servicios ambientales y el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación, entre otros aspectos; teniendo en cuenta parámetros de sostenibilidad ambiental, evitando la fragmentación y pérdida de la diversidad biológica de los territorios y respetando las características poblacionales.

• Promover el intercambio de experiencias de planeación tanto territorial como sectorial que permitan concretar mecanismos, programas y proyectos para el desarrollo social y económico de esta población.

• Promover procesos de desarrollo económico dirigidos a garantizar la seguridad alimentaria, involucrando la utilización de semillas nativas, e impulsar procesos productivos de mayor escala, teniendo en cuenta los límites de cambio aceptables de los ecosistemas.

• Generar alternativas económicas a partir del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad terrestre y marina de territorios como el Pacífico, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través de actividades tales como el ecoturismo, mercados verdes, venta de bienes y servicios ambientales.

• Promover procesos asociativos e incubadoras orientados a la promoción de industrias alternativas tales como las culturales, farmacológica, zoocría u otras derivadas de actividades económicas como la pesca y la minería, entre otras.

• Promover el diseño e implementación de un programa integral orientado a niños y jóvenes, para fomentar una cultura de emprendimiento y de sentido de pertenencia.

Con el fin de mejorar los niveles de desarrollo social se promoverán estrategias orientadas a:

• Mejorar las condiciones de vida y oportunidades para esta población, superando situaciones de inequidad, a través de la ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad en los sectores sociales de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico. Así mismo, promover la inclusión de la población afrocolombiana en las políticas definidas para el logro de los Objetivos y Metas del Milenio.

• Ampliar la cobertura del Programa de Familias en Acción a la región Pacífico, dada su alta densidad poblacional afrocolombiana. y las condiciones de pobreza de los habitantes de esta región.

• Fomentar la formación del capital humano afrocolombiano, a través de: Ampliación de cobertura en el ciclo educativo para los niños, niñas, jóvenes y adultos generando condiciones e incentivos o subsidios condicionados que contribuyan a evitar la deserción escolar; fortalecer la calidad y pertinencia de la educación, y consolidar procesos de etnoeducación.

• Garantizar el acceso a la educación superior mediante instrumentos tales como el fortalecimiento del programa de créditos condonables y la promoción de CERES; la formación para el trabajo, el emprendimiento y las competencias laborales. Así mismo, fortalecer la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, particularmente en los municipios y/o departamentos de mayor presencia de población afrocolombiana.

• Definir e implementar una política pública de protección social, particularmente en el área de prevención, promoción y atención de la salud.

• Impulsar en lo territorial, la participación comunitaria como un componente clave para la gestión integral de los servicios públicos o ambientales en las zonas rurales, urbanas e insulares, retomando y adecuando algunas prácticas culturales del manejo de los recursos y de satisfacción de sus necesidades básicas.

• Investigar e implementar métodos de bajo costo para la recolección de aguas lluvias y uso de otras fuentes naturales de agua, en comunidades dispersas y de difícil acceso, a través de las CAR y otras entidades pertinentes.

• Diseñar programas específicos para la construcción y mejoramiento de vivienda de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, acorde con sus particularidades territoriales, étnicas y culturales.

Con el objetivo de afianzar tradiciones culturales, se propone:

• Continuar con el proceso de construcción colectiva y participativa del Plan Nacional de Cultura de la población negra o afrocolombiana y raizal, enfatizando en las estrategias tendientes al afianzamiento de la identidad, autoreconocimiento, la valoración, promoción y preservación de la cultura en todas sus manifestaciones y componentes.

En materia de territorialidad, ambiente y diversidad biocultural:

• Avanzar y explorar posibilidades de titulación colectiva, en el marco de la Ley 70 de 1993, de tierras baldías en regiones diferentes al Pacífico, tales como la cuenca del Caribe, el Putumayo, zonas de colonización, valles interandinos, entre otras.

• Diseñar un programa de diversificación y reconversión económica local, atendiendo a la biodiversidad, aprovechando el potencial alimenticio, cultural, farmacológico, medicinal, ornamental, ecoturístico, pesquero, entre otros, especialmente en el Pacífico.

• Poner en marcha un proceso con autoridades marítimas, de pesca y ambientales con el propósito de definir mecanismos para el reconocimiento de derechos sobre aprovechamiento de recursos costeros y marítimos por las poblaciones ubicadas en estos territorios.

• Coordinar entre el MAVDT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una mesa de trabajo con las entidades pertinentes nacionales y locales y los consejos comunitarios, para analizar la problemática de tierras en zonas tales como: Barú, Islas del Rosario, Tierra Bomba, Hato Viejo, entre otras.

• Conformar un equipo de trabajo con los representantes de los Consejos Comunitarios y reservas de la Biosfera tales como la de Seaflower en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que permita intercambiar experiencias y promover procesos de planificación para el desarrollo sostenible.

En el fortalecimiento de la gobernabilidad y sostenibilidad institucional:

• Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento institucional, para las regiones de mayor concentración de población negra o afrocolombiana y raizal, con un componente específico para la región del Pacífico colombiano, el cual se oriente, entre otros, a mejorar la capacidad institucional de las administraciones y autoridades territoriales y étnicas y su articulación con las organizaciones sociales y comunitarias para un mejor desempeño de la gestión pública y el cumplimiento adecuado de sus competencias.

• Fortalecer modelos de gestión territorial tales como asociaciones de municipios, Consejos Comunitarios y otras organizaciones locales.

• Fortalecer la interacción de la institucionalidad ambiental, con las entidades territoriales y las comunidades afrocolombianas y raizal para garantizar la protección de los territorios, el acceso a diferentes programas y proyectos y el conocimiento de la normatividad y el cumplimiento de la misma a través de la gestión y la rendición de cuentas.

• Fortalecer los procesos organizativos, los Consejos Comunitarios y las instancias de representación mediante: (1) Acompañamiento a sus dinámicas y estímulos a las iniciativas de asociatividad con las entidades territoriales; (2) Impulso a procesos de formación y (3) Generación de procesos participativos incluyentes y representativos de amplios sectores de las comunidades.

En materia de fortalecimiento y protección de Derechos Humanos:

• Formular, en el marco del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH, programas diferenciados que respondan a dar solución a las problemáticas que en esta materia están afectando a las comunidades afrocolombianas.

• Ejecutar programas de retorno para la población negra o afrocolombiana en situación de desplazamiento. De igual manera, desarrollar programas de atención diferenciada para esta población desplazada en las ciudades de recepción.

• Construir indicadores de evaluación y seguimiento con pertinencia para valorar la efectividad y eficacia de las acciones estatales en materia de prevención, protección y ejercicio de los derechos individuales, sociales y colectivos de la población afrocolombiana y raizal en su condición de grupo étnico desde las perspectivas de género y generacional.

• Incluir la variable étnica en los informes, planes y programas de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario de las entidades nacionales y organismos internacionales.

• Sensibilizar y capacitar a funcionarios públicos del orden nacional, departamental y municipal y comunidades, sobre principios constitucionales, normas y sentencias de la Corte Constitucional definidas para la población negra y raizal en torno a sus derechos como grupo étnico, medidas de acción afirmativa, y de diferenciación positiva, para que sean aplicadas y se incluyan en la formulación y ejecución de políticas públicas, programas, planes y proyectos. De igual manera, en el reconocimiento y articulación de los planes de uso y manejo y reglamentos internos de los consejos comunitarios en planes municipales, departamentales y nacionales.

Raizales. En el marco de la propuesta del Gobierno Nacional "Visión Colombia II Centenario 2019", el DNP ha promovido la realización de ejercicios preliminares con la población Raizal orientados a identificar su visión de desarrollo de largo plazo y propuestas para aprovechamiento sostenible del territorio marítimo.

Con base en dichas propuestas, se promoverán las siguientes acciones:

En desarrollo y fortalecimiento organizacional e institucional:

• Fortalecer espacios de participación, representación e interlocución de la población raizal con el Gobierno Nacional y otros actores. Así mismo, la revisión de instrumentos jurídicos conducentes a consolidar derechos socioculturales y económicos, en concordancia con los artículos 7° y 310 de la Constitución.

En el mejoramiento de sus niveles de desarrollo social y económico:

• Fomentar al desarrollo social con liderazgo y participación de la comunidad acorde con sus tradiciones en las áreas de salud, recreación, deporte, participación comunitaria, educación y formación integral, y recuperación y promoción de la cultura raizal.

• Fomentar al desarrollo económico a través de proyectos productivos que generen empleo para los nativos.

• Diseñar programas de recuperación y protección del entorno natural insular y marítimo.

• Coordinar entre el Gobierno Nacional y Departamental la adopción de políticas e instrumentos tendientes a la solución de la problemática de los servicios públicos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

• Formar docentes en etnoeducación, educación intercultural y multilingüe para la población de las islas e incentivar programas de investigación e intercambio de experiencias y de docentes con estados insulares angloparlantes especialmente del área del Caribe.

• Promover acciones de política fronteriza con países de Centroamérica y el Caribe aprovechando la condición geopolítica y afinidades culturales, a través de acuerdos binacionales para facilitar intercambios culturales, educativos, deportivos y comerciales.

Rom o gitanos. Con el fin de promover el reconocimiento del pueblo Rom como integrante de la Nación colombiana y la protección de sus características y particularidades socioculturales, se desarrollarán las siguientes acciones:

• Difundir en las instituciones de los niveles nacional y territorial y, entre la población en general, información sobre la existencia de este pueblo y la riqueza sociocultural de sus formas de vida, en el marco del Plan Nacional de Cultura 2001-2010.

• Consolidar información y estadísticas para realizar diagnósticos que permitan tener un mayor conocimiento de sus formas y condiciones de vida y que alimenten la definición de políticas y programas para su beneficio, en materia de educación, salud, formación para el trabajo y vivienda.

• Promover con las entidades territoriales donde existen asentamientos o grupos gitanos, la participación de estos en los procesos de planificación y definición de planes de desarrollo, de tal forma que se fortalezcan como organización de la sociedad civil y como generadores de propuestas para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

• Desarrollar un proceso participativo con las organizaciones Rom reconocidas legalmente, con el propósito de definir líneas de acción de mediano y largo plazo, en educación, salud, vivienda; acceso a mecanismos de apoyo económico como el crédito y subsidios en el caso de la población más pobre; y avanzar en desarrollo legislativos que reconozcan procesos internos de organización y resolución de conflictos.

• Implementar a través del Sena y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, programas de capacitación y formación técnica para el trabajo en ramas como la artesanía, las artes y oficios.

• Apoyar la conformación de empresas asociativas alrededor de grupos familiares y Kumpanias.

Estrategias regionales

Región del Pacífico. La región natural del Pacífico ha estado habitada ancestralmente por comunidades negras e indígenas. Para estas comunidades, "la tierra y sus recursos constituyen su territorio, el cual tiene un gran valor social y cultural que debe ser preservado y no puede ser considerado como un inmueble de intercambio comercial". Los ríos y los mares hacen parte del simbolismo territorial e inciden no solo en la cultura sino en las actividades diarias tanto económicas como sociales.

Esta región es reconocida mundialmente como uno de los mayores ecosistemas con elevado endemismo de especies y alta diversidad biológica de flora y fauna y como paso obligado para las especies que migran entre los hemisferios norte y sur (ballenas y aves)[259].

Entre las actividades productivas identificadas en el Pacífico se encuentran la agrícola, comercial, pesquera, forestal, turística, minera, pecuaria y ambiental, esta última compartida con las comunidades étnicas de los países vecinos de Panamá y Ecuador.

Las particularidades de la región del Pacífico ameritan un tratamiento diferencial y políticas orientadas a buscar equilibrio entre la pervivencia y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades étnicas asentadas ancestralmente, la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y riqueza natural y la integración de esta región al comercio internacional.

Para ello se requiere, entre otras acciones, fortalecer procesos de interculturalidad que faciliten el reconocimiento de los grupos étnicos, el intercambio de visiones y propuestas de los diferentes actores regionales y nacionales, modelos de ordenamiento acordes con las particularidades territoriales naturales, étnicas y funcionales; modelos de gestión del desarrollo asociativos que involucren tanto a las autoridades de las entidades territoriales municipales y departamentales como a las autoridades de Consejos Comunitarios, de comunidades negras y de cabildos indígenas. Así mismo, acuerdos binacionales con los países vecinos para promover la integración regional y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones étnicas que comparten las zonas fronterizas.

En este sentido, el Gobierno Nacional viene avanzando en la formulación de una **Política de Estado para el Pacífico,** para promover el desarrollo de dicha región reconociendo sus particularidades. Este proceso ha contado con la participación de las entidades nacionales, y sus discusiones se han dado en el marco del insumo propuesto por la región recogido en la Agenda Pacífico 21 y de la propuesta nacional Visión Colombia II Centenario 2019. El Gobierno Nacional culminará la formulación de la política y propenderá por su implementación. Se buscará promover el desarrollo regional considerando la visión de las comunidades, las vocaciones subregionales, incorporando conocimiento y educación pertinente, atendiendo las problemáticas de derechos humanos y de pobreza, y procurando el mejoramiento de los sistemas multimodales de transporte amigables con el medio ambiente. Así mismo, se propiciará un modelo de gestión asociativo que permita articular a los actores y autoridades locales y regionales. Esta política reconocerá las particularidades de una región de gran riqueza ambiental y natural, habitada mayoritariamente por población étnica, poseedora de tierras colectivas las cuales son consideradas por estas comunidades como factor determinante en el desarrollo y la cohesión social.

De otro lado, la política tendrá en cuenta los aspectos relacionados con el desarrollo fronterizo, marítimo y la apertura hacia la Gran Cuenca del Pacífico, de tal forma que atienda las perspectivas regionales y que se promuevan las capacidades para la gestión del desarrollo. En el marco de esta política se fortalecerá e impulsará la Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura, y otras propuestas subregionales.

Región de la Amazonia. La Amazonia colombiana constituye aproximadamente el 35% del territorio nacional y comprende áreas de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés y Putumayo. En su mayoría es un ecosistema de bosque húmedo tropical y como región selvática posee una amplia riqueza en diversidad de especies de flora y fauna y a la vez una gran fragilidad dadas las características de sus suelos.

El territorio amazónico tradicionalmente ha sido ocupado por pueblos indígenas, hoy habitan allí 50 etnias[260] (más del 50% de los existentes en el país) con una población estimada en algo más de 87.000 habitantes (DNP, 2006). Estos grupos poseen una gran riqueza cultural que se traduce, entre otros aspectos, en su conocimiento y manejo del medio selvático. De otra parte y producto de los procesos de ocupación del territorio, en especial de áreas urbanas y ribereñas por parte de población proveniente de diversos lugares del País, hoy se cuenta con una dinámica de interacción poblacional y de confluencia sociocultural y de relaciones interétnicas que tiene diversos impactos sobre los procesos culturales, apropiación territorial, manejo y uso de los recursos y visiones de desarrollo.

259 Chocó biogeográfico.

260 Fuente: "Pueblos indígenas de Colombia: en el umbral del nuevo milenio". El Instituto SINCHI reporta 58 grupos en la región natural de la Amazonia.

Dichas características y el reconocimiento de la riqueza natural y sociocultural de la Amazonia, hacen necesario que mediante la confluencia de los diversos actores territoriales entre ellos los grupos étnicos se definan lineamientos para el desarrollo de esta región acordes con sus particularidades étnicas, naturales, requerimientos sociales y sostenibilidad ambiental.

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El Archipiélago hace parte de la región insular de Colombia. Ancestralmente ha sido habitado por el grupo étnico raizal, cuyas particularidades enriquecen la multiculturalidad del país de manera especial, dado que le aporta riqueza lingüística, religiosa, musical, gastronómica, deportiva y de cosmovisión. El mar tiene para este grupo étnico una gran representación simbólica y hace parte de su vocación en relación con la navegación, la pesca artesanal y el manejo de las principales especies (langosta espinosa, caracol pala y cangrejos).

Esta región es reconocida mundialmente como Reserva de la Biósfera y es considerada un hito fronterizo de Colombia en el mar Caribe.

Las particularidades de esta región indican que hay que enfatizar en la elaboración de políticas dirigidas a la pervivencia y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades raizales, la conservación y aprovechamiento de la reserva de biosfera y de los recursos marítimos y la vez la integración de esta región a las posibilidades que ofrece la Cuenca del Gran Caribe. Así mismo y dada la interacción de diferentes culturas en el territorio insular, se requiere fortalecer procesos de convivencia e interculturalidad, con propósitos de mejoramiento de condiciones de vida para el conjunto de la población y en particular para los raizales. Además, en razón de la identidad cultural con otras islas del Caribe, impulsar acuerdos binacionales para promover la integración cultural regional y la ampliación de oportunidades en aspectos deportivos, educativos en el nivel superior, económicos, entre otros.

Sierra Nevada de Santa Marta. La Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) es la formación montañosa litoral más alta del mundo, declarada como Reserva de la Biosfera por parte del programa del Hombre y la Biosfera de la Unesco. Se encuentra ubicada en jurisdicción de los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira.

Constituye el hábitat de cuatro pueblos indígenas –Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo–, y además del significado cultural que representa para estos pueblos, la SNSM tiene gran importancia a nivel nacional y regional por su gran riqueza biológica y paisajística, así mismo, cumple un papel de reguladora climática, proveedora de bienes y servicios ambientales, fuente abastecedora del agua para la región ya que de ella depende el abastecimiento de agua potable de las capitales de los departamentos mencionados, de otros 14 municipios adyacentes, y de zonas campesinas, agrícolas y ganaderas de la región.

Pese a que en existen algunos desarrollos normativos que buscan generar procesos de articulación e integración institucional[261], son muchos los actores –institucionales, sector privado, cooperación internacional, ONG, etc.– que adelantan acciones y ejecutan recursos en la Sierra Nevada de Santa Marta, las cuales ameritan mayor coordinación con el fin de garantizar una planificación integral del desarrollo sostenible de dicha zona.

Teniendo en cuenta el interés del Gobierno Nacional de consolidar un esquema de coordinación institucional y social adecuado que permita que confluyan los diferentes intereses y esfuerzos para el desarrollo sostenible de la región, de acuerdo con lo establecido en la Ley 344 de 1998 y en los acuerdos del Gobierno Nacional con actores regionales, particularmente con los pueblos indígenas, es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación, planificación y ordenamiento territorial para promover el Desarrollo Sostenible de esta importante región.

En consecuencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial promoverá con los representantes de las entidades territoriales, autoridades ambientales, organizaciones indígenas, comunidades campesinas, sector privado, entre otros, los procesos necesarios para la estructuración de un Plan de Desarrollo Sostenible y proponer un modelo de ordenamiento territorial para la Sierra Nevada de Santa Marta, considerando la propuesta de "Visión Ancestral Indígena para el Ordenamiento Territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta" que fue propuesta por el Consejo Territorial de Cabildos, y que contempla aspectos relacionados con el fortalecimiento y permanencia cultural de los grupos indígenas que allí habitan.

La Guajira. Es uno de los 13 departamentos fronterizos del país, y está situado en el extremo norte de Colombia siendo la parte más septentrional de América del Sur. La población indígena del departamento según datos del Censo 2005 es de 278.254 personas, los que constituyen el 20% del total de la población indígena nacional y en relación con el total departamental es del 42,4%. Existen en esta entidad territorial los grupos étnicos, Wiwa, Arhuaco, Kogui y Wayúu. Los tres primeros, hacen parte del complejo sociocultural de la Sierra Nevada de Santa Marta.

La mayor parte del Departamento está constituida por la Península de La Guajira, la cual es una región semidesértica que es habitada mayoritariamente por población indígena perteneciente a la etnia wayúu. A pesar de la existencia de numerosos caseríos o rancherías en las cuales se ubican los miembros de esta etnia, una de sus características principales, es su movilidad dada su condición seminómada.

Con el fin de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, buscando el equilibrio en el manejo y uso de los recursos naturales, económicos, sociales, étnicos y culturales se avanzará en la generación de políticas y estrategias concertadas, que respondan a sus particularidades y prioridades.

Departamento del Cauca. El departamento del Cauca se caracteriza por su riqueza biológica, representada en ecosistemas tan importantes como el Macizo Colombiano estrella fluvial por excelencia, el Pacífico y piedemonte amazónico; paisajística, cultural y étnica. En relación con este último aspecto, en el Cauca se encuentran asentadas nueve etnias indígenas[262], así como población negra o afrocolombiana y mestiza.

El Cauca es el segundo departamento con mayor población indígena y el sexto en población negra o afrocolombiana; según cifras del Censo 2005 la población perteneciente a grupos étnicos (indígena y negra o afrocolombiana) en el departamento, asciende a aproximadamente 504 mil personas las cuales representan el 42,6% del total de la población del Cauca[263]. En relación con la población indígena, esta asciende a 247.987 habitantes (20,9% del total de la población del departamento) y la población negra o afrocolombiana con 256 mil personas que representa el 21,6% del total departamental.

En el Cauca se han adelantado distintos procesos participativos que involucran a la institucionalidad, a los grupos étnicos y a campesinos, e igualmente se han sucrito diferentes acuerdos con comunidades campesinas, indígenas y negras, los cuales han generado espacios de diálogo y concertación. Entre los procesos más recientes se encuentra la *Hoja de Ruta para el Cauca*, la cual es una iniciativa que busca la construcción conjunta de soluciones definitivas e integrales que permitan superar el problema de tierras en el departamento, no solo con comunidades indígenas sino con población campesina y afrocolombiana, para ello, el Gobierno Nacional y la Gobernación del Cauca[264], en coordinación con algunas organizaciones indígenas[265], vienen avanzando en la construcción de un diagnóstico general en materias de tierras el cual sirva de base para definir un Plan de Acción incluyente para ser implementado en el corto, mediano y largo plazo.

---

261 Decreto 1593 de 1997, que reglamenta el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta (CARSNSM), y Resolución 621 de 2002 del MAVDT, que determinó que los acuerdos que surjan del CARSNSM deben incorporarse a los procesos de planificación y gestión ambiental por parte del MAVDT-UAESPNN, Corpocesar, Corpoguajira, y Corpamag.

262 Coconuco, Embera, Eperar Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró y Yanacona ([79] 2004).

263 Según los resultados del Censo 2006, el Cauca cuenta con una población total de 1.182.787 habitantes.

264 En cabeza de las instituciones que hacen parte de la *Hoja de Ruta*: Ministerios del Interior y Justicia y Agricultura, Incoder y Departamento Nacional de Planeación.

265 Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

Con base en lo anterior, se promoverá que la formulación e implementación de políticas para el Cauca, reconozcan sus particularidades y contribuyan a ordenar los planes, políticas y procesos para el mejoramiento de las condiciones de vida y fortalecimiento de las relaciones de convivencia en este departamento.

7.4 Dimensión regional

7.4.1 Introducción

La diversidad territorial que caracteriza al país se podrá constituir en una fortaleza para alcanzar un crecimiento sostenido, en la medida que se disponga de estrategias que logren integrar esfuerzos y aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio estructurando un país de regiones competitivas, sustentables y con niveles de desarrollo socioeconómico más equilibrados.

La incorporación de la dimensión regional en el Plan Nacional de Desarrollo busca articular políticas, programas y recursos de los diferentes niveles de Gobierno, a partir del reconocimiento de las particularidades y capacidades diferenciales de desarrollo de los territorios, procurando que dichas acciones gubernamentales y las alianzas público-privadas potencien las fortalezas locales y contribuyan a superar las debilidades.

El modelo de descentralización territorial del país crea las condiciones básicas para que departamentos y municipios contribuyan al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la reducción de la pobreza. No obstante, es conveniente realizar algunos ajustes al modelo, en el marco de las reglas de juego existentes, para lo cual es necesario realizar un conjunto de acciones en materia de mejoramiento institucional, gestión fiscal y control.

Si bien la descentralización ha traído avances importantes en el desarrollo territorial, es necesario definir una serie de políticas encaminadas a reconocer las particularidades regionales y a promover el desarrollo local y regional, posibilitando que las diversas acciones sectoriales incorporen la dimensión territorial en sus políticas y consiguiendo, en conjunto, una asignación y uso más eficiente de los recursos públicos y una mayor contribución de las políticas nacionales para reducir desequilibrios, al igual que para aprovechar los potenciales económicos, con los cuales alcanzar mejores niveles de desarrollo, sólo así la descentralización será un mecanismo efectivo para que el desarrollo regional se convierta en motor del desarrollo nacional.

La mayor eficiencia y eficacia de las políticas nacionales para promover el desarrollo de las diversas zonas y sectores del país depende en gran medida de la forma como dichas políticas incorporen las particularidades regionales, evitando adelantar acciones homogéneas que desconozcan las diferentes condiciones de las entidades territoriales para impulsar su desarrollo. Los planes y las políticas públicas cada vez hacen más evidente la necesidad de considerar la dimensión territorial del desarrollo. En este Plan se propone incorporar de manera más directa, en su diseño e implementación, criterios de regionalización que posibiliten actuar con base en las condiciones diferenciales de productividad y competitividad, de desarrollo social, ambiental, étnica y cultural, entre otras, buscando coherencia en el conjunto de los criterios regionales, el dinamismo de las diversas regiones, un crecimiento sostenido y la reducción de los desequilibrios en los niveles de desarrollo.

7.4.2 Algunos logros

La descentralización y otras políticas del Gobierno Nacional, han permitido avanzar en varios aspectos del desarrollo territorial, entre los cuales, se destacan los siguientes:

En competencias y recursos, se ha avanzado en la clarificación de competencias en educación y salud y se ha garantizado el crecimiento sostenible del Sistema General de Participaciones (SGP) de $12,9 billones en 2002 a $16,4 billones en 2006. Se destaca la asignación en educación y salud por población atendida, los efectos redistributivos en la fórmula de asignación del SGP, los premios por esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa, y la asignación transparente de recursos del Presupuesto General de la Nación a las entidades territoriales.

A su vez, gracias a las medidas de saneamiento fiscal y a la recuperación de la economía, en general, los Gobiernos territoriales han mejorado el desempeño en sus finanzas, en particular, la racionalización del gasto de funcionamiento, la sostenibilidad de sus finanzas y las posibilidades de incrementar la inversión.

Por su parte, el número de beneficiarios de los bienes y servicios públicos ha aumentado. En efecto, en educación se han generado 1,4 millones de nuevos cupos en básica y media; en salud se han creado ocho millones de nuevos cupos en régimen subsidiado y se han reestructurado 128 hospitales; en vivienda, se han creado 390.000 soluciones nuevas; en acueducto, se han logrado 3,1 millones de nuevos vinculados; y en alcantarillado, se han favorecido 3,8 millones de usuarios.

En cuanto a la gestión pública territorial, se ha avanzado en el mejoramiento de la formulación y seguimiento a planes de desarrollo y en el acompañamiento a procesos territoriales de gestión –presupuesto, plan indicativo, plan de acción, marco fiscal de mediano plazo, procesos financieros, fiscalización, programas de saneamiento fiscal y financiero, etc.– y se han producido guías y metodologías de apoyo a la gestión de los alcaldes y gobernadores.

El desarrollo de la descentralización también ha permitido avanzar en la evaluación y control social de la gestión pública territorial, para lo cual, se ha evaluado, desde el 2000, el desempeño fiscal de municipios y departamentos y la viabilidad fiscal de los departamentos. A su vez, se ha evaluado, de manera integral, la gestión pública de los municipios, en particular, en los temas de cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo –eficacia–, la eficiencia en el manejo de los recursos de inversión municipal, la capacidad administrativa y fiscal y el grado de cumplimiento de los requisitos legales del SGP. En este campo, el Gobierno Nacional ha hecho seguimiento exhaustivo a los compromisos territoriales señalados en varios documentos de política (Conpes).

En el tema de ordenamiento y desarrollo territorial, si bien no se ha expedido una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se ha logrado una retroalimentación de políticas y procesos como fruto del reconocimiento y articulación de las dinámicas de desarrollo nacional y regional.

Derivado de lo anterior, han surgido propuestas para la formulación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial y para regiones estratégicas como la del Pacífico colombiano. Así mismo, se han diseñado instrumentos para promover el desarrollo económico y mejorar la gestión territorial, tales como agendas internas para la productividad y la competitividad, alianzas estratégicas público-privadas, asociaciones entre entidades territoriales y con organizaciones étnicas, agencias de desarrollo local y regional, entre otras. Adicionalmente, el Gobierno Nacional y algunos departamentos y regiones avanzan en la definición de visiones y planes estratégicos de largo plazo, los cuales facilitan el diálogo y la articulación de propuestas y una planeación más participativa y representativa de la diversidad regional en términos geográficos, económicos, sociales, culturales y étnicos.

Sin embargo, los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales que ameritan su consideración, en temas como el desarrollo económico y social, gestión pública, normativa para el ordenamiento territorial, competencias, participación ciudadana y rendición de cuentas. En esencia, se evidencia desarrollo desigual entre las regiones, diferencias en pobreza, capacidades fiscales diversas, desarticulación de los instrumentos de planificación, debilidad en la asociatividad, problemas de capacidad institucional y avances en la planificación territorial, orientados hacia la planificación física y regulación de los usos del suelo, se necesita entonces ajustarla como instrumento para la promoción del desarrollo local y regional.

Por lo anterior, se avanzará en incorporar el desarrollo territorial en la agenda de Gobierno, diseñando conjuntamente políticas para fortalecer la capacidad organizativa del territorio, impulsando acciones de planificación anticipativa, de articulación y coordinación intersectorial e interterritorial, en el marco de escenarios de desarrollo con perspectiva de futuro, y teniendo en cuenta el continuo y acelerado cambio global. Así mismo, se impulsará el proceso de socialización de la visión

de desarrollo Colombia 2019, con el fin de retroalimentarla frente a las perspectivas territoriales para que se constituya en la columna vertebral de políticas y estrategias de largo plazo que integren esfuerzos nacionales, de las entidades territoriales, las organizaciones sociales y del sector privado.

Las estrategias de desarrollo territorial que se trazan en este Plan, aprovecharán las dinámicas locales y regionales existentes en favor de un desarrollo socioeconómico incluyente, que genere oportunidades para las diferentes zonas del país, contemplando tanto el territorio continental, y la interacción con el territorio marítimo, costero e insular, como las zonas fronterizas. El Gobierno propenderá por un crecimiento económico sustentable e incluyente, basado en la articulación de esfuerzos públicos y privados, y entre la Nación y las entidades territoriales, alrededor de visiones compartidas sobre los renglones de actividad económica más competitivos, promoviendo una organización territorial innovadora y flexible que propicie la reducción de los desequilibrios en el desarrollo territorial, la cual, a la vez debe integrar armónicamente la riqueza cultural y étnica del país.

Las acciones que se adelantarán durante el período 2006-2010 se dirigirán hacia el fortalecimiento de las capacidades departamentales, con base en una caracterización para el desarrollo territorial, se fortalecerá su financiamiento, se asegurará la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones, se consolidará el saneamiento financiero de los Gobiernos territoriales y el fortalecimiento de la capacidad de gestión pública territorial y de fomento del desarrollo económico. Igualmente, se promoverá el desarrollo fronterizo y la integración regional, así como el aprovechamiento del territorio marítimo y sus recursos, para generar un mejor desarrollo regional y nacional.

7.4.3 La caracterización para el desarrollo regional

Con el fin de incorporar estrategias integrales de desarrollo territorial en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se identificaron conjuntos de departamentos con características similares que podrán servir de referentes comunes para definir las estrategias y acciones de desarrollo territorial desde la perspectiva nacional, derivadas del reconocimiento de las capacidades internas de las diversas entidades territoriales y procurando articular las iniciativas y dinámicas que las entidades territoriales ya adelantan en tal sentido[266].

Para aprovechar las dinámicas de crecimiento que experimenta el país y transformarlas en desarrollo sostenible, un factor clave es la creación y movilización de los factores que posee el territorio como sus recursos naturales e infraestructuras y, especialmente los que permiten agregar valor, como la formación de capital humano, la incorporación de tecnologías y conocimiento, la innovación, la información, el desempeño gerencial público y privado, y las instituciones eficientes. De esta manera, se busca promover el desarrollo endógeno, lo cual implica que las organizaciones gubernamentales logren estructurar un ambiente favorable a la inversión, generando entornos innovadores y facilidades para practicar una cultura asociativa y formar redes productivas locales y regionales.

La caracterización se efectuó atendiendo tres tipos de criterios: visión estratégica de desarrollo, desempeño económico y capacidades endógenas. La caracterización desde la visión estratégica, permite identificar los avances respecto al posicionamiento estratégico y frente al futuro, tomando como referencia las declaraciones de visiones de desarrollo, especialmente las elaboradas o adoptadas con ocasión de la preparación de las Agendas Internas de Productividad y Competitividad. Entre tanto, la revisión del desempeño económico de las entidades territoriales, permite identificar agrupamientos departamentales, con base en el análisis de su base económica, reflejando su capacidad productiva relativa y las dinámicas alcanzadas. La caracterización de las capacidades endógenas identifica grupos de entidades territoriales con diferentes potenciales de desarrollo para asumir directamente sus procesos de desarrollo. La mirada conjunta de la perspectiva estratégica, el desempeño económico y las condiciones de desarrollo endógeno evidencia las etapas o fases de desarrollo en que se encuentran los agrupamientos departamentales delimitados.

La integración de los anteriores criterios da como resultado grupos de departamentos en función de sus homogeneidades y de sus condiciones y capacidades para el desarrollo socioeconómico. El ejercicio identificó grupos de departamentos en fases de desarrollo similar –formación, de despegue, de expansión, y de consolidación–. La hipótesis de trabajo, es que con estrategias focalizadas hacia la creación y consolidación de los factores endógenos, y teniendo en cuenta la situación de los factores propios de cada fase de desarrollo del territorio[267], será posible avanzar en la reducción de los desequilibrios regionales.

Los grupos identificados en el análisis de capacidades endógenas para el desarrollo socioeconómico, se cruzan con cuatro tipos de desempeño: la apuesta productiva estratégica; el desempeño fiscal; el desempeño en salud, educación, agua y saneamiento básico; y el nivel de capacidad administrativa y de gestión (ver Cuadro 7.6 y 7.7)[268].

CUADRO 7.6

Síntesis de la caracterización del desarrollo territorial

	Fase de formación	Fase de despegue	Fase de expansión	Fase de consolidación
Criterio de análisis / Grupos	**Grupo 1**: Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Chocó, Amazonas.	**Grupo 2**: Arauca, Caquetá, Meta, Casanare, Nariño, Boyacá, Bolívar, Magdalena, La Guajira, Sucre, Cesar, Córdoba, Norte de Santander, Cauca.	**Grupo 3**: Santander, Risaralda, Quindío, Caldas, Cundinamarca, Atlántico, Tolima, Huila, San Andrés.	**Grupo 4**: Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia.
Apuestas estratégicas	Basadas en: Recursos naturales –agropecuarias y turismo–.	Basadas en: Recursos naturales –agropecuarias y turismo–. Otros recursos: transporte, logística, servicios.	Basadas en: Recursos Naturales –agropecuarias y turismo– Otros recursos: transporte, logística, servicios, manufacturas.	Basadas en: Recursos naturales –agropecuarias y turismo– Otros recursos: transporte, logística, servicios, manufacturas.
Desempeño económico	Principalmente no dinámicos y con bajo PIB per cápita, excepto dinámicos como Vaupés, Vichada, Putumayo. Primacía en su estructura económica del sector primario –Vaupés, Vichada, Guaviare, Putumayo–, y de la administración pública –Guainía, Choco y Amazonas–.	Principalmente dinámicos con un alto PIB per cápita, excepto Caquetá, Magdalena y Norte de Santander. Primacía en su estructura económica del sector primario –Arauca, Caquetá, Meta, Nariño, Magdalena, Sucre, Córdoba–, la administración pública –Boyacá y Norte de Santander–, la minería –Cesar (carbón), Casanare (petróleo), y La Guajira (carbón)–, y la industria –Bolívar y Cauca–.	Principalmente dinámicos con un alto PIB per cápita, excepto Risaralda y Quindío. Primacía en su estructura económica del sector primario –Quindío, Caldas, Cundinamarca, Tolima y Huila– y de la industria –Santander, Risaralda y Atlántico–, excepto San Andrés (comercio, hoteles y restaurantes).	Departamentos no dinámicos con un alto PIB per cápita. Primacía en su estructura económica de la intermediación financiera –Bogotá y Valle del Cauca–, excepto Antioquia (industria).
Desempeño fiscal	Nivel de desempeño medio bajo con índice menor a 63, excepto Guaviare y Amazonas.	Nivel de desempeño medio alto con índice mayor a 64, excepto Bolívar y Magdalena.	Nivel de desempeño muy heterogéneo desde muy precario (San Andrés) hasta sobresaliente (Santander).	Bajos niveles de desempeño en Valle del Cauca y Antioquia. Bogotá destaca por ajuste fiscal.

266 La caracterización que se presenta a continuación busca ilustrar las particularidades de las diferentes zonas del país y constituye un ejercicio que sugiere la necesidad de regionalizar las políticas públicas y criterios para establecer estrategias diferenciales conforme a las fases de desarrollo y que contribuyan a reducir los desequilibrios regionales.

267 La capacidad territorial se puede entender como un potencial que genera determinados niveles de competencias para crear ventajas competitivas sustentables. Estas se estimaron según el nivel de algunas variables estructurales como: Formación del recurso humano, grupos de investigación, captaciones financieras, cobertura de telecomunicaciones, vías troncales pavimentadas, vulnerabilidad hídrica, desempeño fiscal e institucional, cobertura de seguridad social, nivel de homicidios, y nivel de urbanización.

268 Para la identificación de los agrupamientos departamentales se aplicó la técnica estadística de análisis de conglomerados (Cluster Analysis), utilizando indicadores departamentales que registran las condiciones de desarrollo endógeno.

	Fase de formación	Fase de despegue	Fase de expansión	Fase de consolidación
Desempeño en salud, educación, agua potable y saneamiento básico en términos de coberturas, inversión y asignación	Niveles de desempeño bajos, menores a 0,16.	Niveles de desempeño medios pero con alta heterogeneidad y extremos altos –Meta, Nariño, Boyacá, Cauca– y bajos –Arauca, Casanare–.	Niveles de desempeño medios entre 0,22 y 0,28 con un extremo bajo (San Andrés) y uno alto (Santander).	Niveles de desempeño altos.
Capacidad administrativa	Baja capacidad de gestión administrativa	Alta heterogeneidad, predomina las capacidades administrativas medias y bajas.	Departamentos con capacidad administrativa por encima del promedio.	Departamentos con capacidad administrativa por encima del promedio.

Fuente: Elaboración DNP-DDTS, con base en análisis estratégico y de desempeño e indicadores de desempeño fiscal (DDTS-GSFDT), de caracterización departamental (DDTS-SFPT), y de capacidad administrativa (DDTS-GGPT).

Para efectos de precisar criterios de política pública respecto al desarrollo territorial, la lectura por columnas del Cuadro 7.6 genera elementos de diagnóstico para cada grupo de departamentos según su fase de desarrollo, tal y como se describe a continuación.

Grupo 1. *Fase de formación.* Este conjunto de departamentos se encuentra en la fase inicial de constitución de sus factores de desarrollo; sustenta su economía en las ventajas comparativas de sus recursos naturales, comprenden extensas zonas de reserva ambiental y biodiversidad que se constituyen en un recurso natural invaluable para la sostenibilidad. Son territorios con bajos niveles de ocupación, fronteras de colonización en expansión y están habitados, en una extensión importante, por culturas indígenas y afrocolombianas. Las apuestas productivas provenientes de las Agendas Internas de Productividad y Competitividad se dirigen, en general, hacia el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y ambientales, en las cuales los productos agropecuarios y el turismo son el eje principal. En general, son departamentos desarticulados o con difícil acceso a las áreas de mayor desarrollo y esto dificulta la formación de encadenamientos productivos. Su desempeño fiscal es medio-bajo, con algunas excepciones, al igual que los desempeños evaluados por niveles de cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico. Finalmente, el nivel de capacidad administrativa o de gestión pública es bajo aunque, al igual que los anteriores índices de desempeño se presentan excepciones.

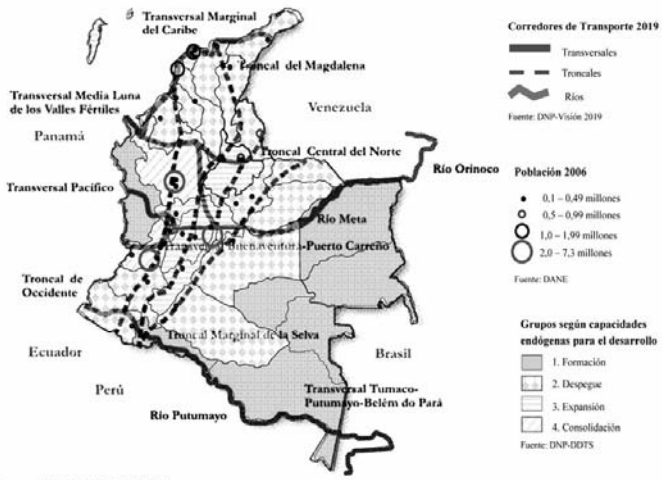
Grupo 2 *Fase de despegue*. Son departamentos con un grado avanzado de expansión de la frontera agrícola –especialmente Arauca, Casanare, Meta y Caquetá– y con dinámicas agroindustriales y ganaderas destacadas. La densidad de ocupación es media y los vínculos y accesibilidad con los núcleos de mayor desarrollo urbano e industrial están mejorándose, aunque se identifican necesidades adicionales en sectores de transporte, logística y algunos servicios que faciliten la movilidad y propicien la formación de encadenamientos productivos. Las apuestas productivas estratégicas de este grupo de departamentos también se centran en vocaciones productivas de tipo agropecuario y de turismo. En promedio, los niveles de desempeño fiscal son altos, en buena parte debido al volumen importante de regalías que manejan algunos de estos departamentos, mientras los de desempeño en cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico muestran un rango con alta heterogeneidad. La capacidad administrativa departamental se considera de un nivel medio pero nuevamente con altas heterogeneidades hacia ambos extremos. Adicionalmente, en este grupo se ubican la mayoría de los departamentos costeros del país, lo cual amerita un tratamiento diferenciado para este tipo de entidades.

Grupo 3. *Fase de expansión*. La mayoría de departamentos de este grupo –Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila y Cundinamarca– están ubicados sobre el corredor andino de desarrollo más interconectado y con mayor interacción respecto al triángulo de los principales polos de desarrollo nacional –Bogotá-Medellín-Cali–, lo cual les posibilita un destacado acceso a los principales mercados nacionales. Este grupo de departamentos sigue el patrón nacional de identificar apuestas productivas estratégicas basadas en la explotación de ventajas comparativas en recursos naturales, agropecuarios y turismo, incluyendo además, servicios y manufacturas, buscando la generación de valor agregado local. Al igual que el grupo 2, en general se considera que poseen algunas ventajas competitivas los cuales con posibilidades de vincularse ventajosamente en los mercados internacionales. El nivel de desempeño fiscal es muy heterogéneo, desde el precario índice de San Andrés hasta el sobresaliente de Santander. El desempeño en los niveles de cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico, es de tipo medio con extremos, y existe una alta heterogeneidad en la capacidad administrativa departamental. Especial atención amerita el caso de San Andrés por sus características insulares y como reserva de biosfera.

Grupo 4. *Fase de consolidación*. Las apuestas productivas de este grupo de entidades territoriales siguen la pauta de destacar la vocación agropecuaria y turística de las regiones de Colombia. No obstante, su estructura económica tiende a especializarse en los servicios y las manufacturas, lo cual facilita la formación de encadenamientos productivos. El ritmo de crecimiento económico ha estado por debajo del promedio nacional, con lo cual se evidencia que estos departamentos y la capital de la República experimentaron un fuerte impacto de la crisis económica de mediados de los años noventa. Dos de los tres entes territoriales tienen limitantes importantes en materia de desempeño fiscal, y este es su principal cuello de botella. Por el contrario, el desempeño en los niveles de cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico es alto, así como la capacidad administrativa y de planificación de las entidades territoriales que se ubican en este grupo.

FIGURA 7.3

Agrupamientos departamentales según etapas de desarrollo



Fuente: DNP-DDTS-SODT

El ejercicio de caracterización permite definir criterios para el diseño y aplicación de instrumentos de desarrollo territorial, ajustados a las fases de desarrollo en las cuales se encuentran los diversos departamentos, procurando reducir los desequilibrios intra e interregionales. Entre los principales instrumentos que se utilizarán figuran los siguientes:

- Políticas para el mejoramiento de la planificación y la gestión pública.
- Políticas de fortalecimiento institucional y financiero.
- Políticas de desarrollo económico local y regional.
- Estrategias para implementación de apuestas productivas.
- Regionalización de metas sectoriales

En este sentido, se definirán acciones con el propósito de:

• Promover y fortalecer la capacidad fiscal de los territorios a través de estímulos para aumentar el esfuerzo fiscal, disminuir la dependencia del Sistema General de Participaciones y monitorear una línea sana de endeudamiento, buscando, en general, un desarrollo territorial equilibrado.

• Impulsar esquemas de organización y gestión acordes con los niveles y fases de desarrollo en que se encuentran los diferentes grupos de departamentos, procurando reducir los desequilibrios regionales.

• Potenciar las competencias de los territorios en materia de desarrollo económico local y regional.

• Fomentar la cooperación para el desarrollo económico entre entes territoriales, mediante la definición y fortalecimiento de instrumentos institucionales y legales.

7.4.4 Estado descentralizado

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la descentralización como uno de los avances fundamentales de Colombia en su propósito de consolidar un Estado estructurado, organizado, efectivo y eficiente que garantice articuladamente con las políticas nacionales, la atención apropiada de las demandas de la ciudadanía, el desarrollo territorial, la consolidación de la democracia y la recuperación de la legitimidad y gobernabilidad del Estado.

La descentralización territorial en Colombia es un modelo integral que combina aspectos políticos, administrativos y fiscales, y crea las condiciones básicas para que las entidades territoriales cumplan un papel importante en el cumplimiento de las finalidades del Estado, en especial en la política social y en la reducción de la pobreza. La experiencia colombiana ha sido destacada internacionalmente como un esquema sólido que se ha desarrollado gradualmente, realizando los ajustes pertinentes, todo lo cual ha conducido a que Colombia sea dentro del conjunto de estados unitarios de América Latina, el país con mayor nivel de descentralización, incluso superior a muchos países federales.

Sin embargo, se requiere ajustar el modelo de descentralización para mejorar la eficacia y eficiencia del Estado en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de desarrollo y el mejoramiento de los niveles de bienestar. También se considera esencial incluir una definición clara de políticas de desarrollo territorial que coadyuven a la erradicación de la pobreza, a la generación de empleo, a la infraestructura para el desarrollo económico y a la consolidación del Estado Comunitario, para lo cual, es inmediata la responsabilidad de las entidades territoriales en materia de inclusión social, equidad, empleo y desarrollo económico local, dados los avances en la entrega de competencias, recursos y atribuciones, la relación directa con su ciudadanía, el marco institucional del Estado Unitario y los principios constitucionales de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

El Plan Nacional de Desarrollo profundizará los siguientes elementos que orientarán las acciones del Gobierno en materia de desarrollo territorial y descentralización: competencias, saneamiento financiero, recursos financieros –Sistema General de Participaciones, recursos propios y regalías–, gestión pública territorial y control y evaluación de la gestión pública territorial.

Competencias

A falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial, la distribución de competencias en la práctica se ha establecido por la vía del desarrollo legislativo del artículo 356 y sus normas reglamentarias. La distribución de competencias entre la Nación, los departamentos, distritos y municipios y la garantía de financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales con el Sistema General de Participaciones, fue desarrollada por la Ley 715 de 2001, pero diversas normas sectoriales han asignado funciones a cada uno de los tres niveles de Gobierno, sin que exista una norma que regule de manera integral el tema de la distribución de competencias.

En términos generales, la Nación tiene a su cargo la formulación de política pública marco en todos los sectores, al departamento, además de sus responsabilidades en materia de educación y salud, le corresponde el papel de articulador de los niveles de Gobierno, de apoyo a la gestión municipal y de eje central para la planificación del desarrollo económico y social tanto a nivel departamental como regional. Los municipios son los ejecutores básicos de los principales servicios que demanda la ciudadanía.

Por la vía del diseño, ejecución y financiación de programas especiales y de confinanciación de proyectos territoriales, la Nación concurre en el logro de las metas territoriales y en la atención a la ciudadanía, con énfasis en la perteneciente a grupos vulnerables. Incluso en algunos casos, atendiendo criterios redistributivos, su presupuesto se dirige a subsidiar a los municipios y/o departamentos de menores recursos en el cumplimiento de las competencias a su cargo. De esta manera la Nación juega un papel importante de complemento de la acción de los departamentos, de los distritos y de los municipios, para el desarrollo de programas y proyectos estratégicos que demandan para su ejecución de capacidades de coordinación, priorización, diseño institucional, y recursos adicionales a los de que disponen las entidades territoriales, especialmente las de menor nivel de desarrollo.

Los estudios del Gobierno Nacional demuestran que el gasto de inversión territorial ha sido principalmente en educación, salud, transporte, otros sectores y agua potable y saneamiento básico, los cuales han representado en promedio para el período 1994-2005 más del 85% de la inversión total territorial.

En relación con el departamento, se requiere concretar estrategias para que este nivel de Gobierno asuma de manera efectiva su papel primordial en el Estado colombiano; en la actualidad sus competencias en sectores diferentes a educación y salud, no son totalmente precisas, no está claramente determinado su alcance y, sobre todo, no siempre cuentan con instrumentos que les permitan garantizar la articulación eficiente con sus municipios. Es necesario incrementar la capacidad político-administrativa de las administraciones departamentales para que asuman su papel coordinador de la política sectorial en el territorio y de gestor del desarrollo regional, lo que implica un nuevo modelo de régimen departamental ajustado a las realidades económicas, técnicas, fiscales y a las necesidades del desarrollo local

En el caso de los municipios se ha evidenciado que buena parte de ellos no ha contado con las capacidades fiscales, administrativas técnicas y económicas para la asunción de las competencias asignadas y existen casos donde no hay compatibilidad y pertinencia de algunas competencias frente a su vocación productiva.

Otro de los problemas en la distribución de competencias es que las entidades territoriales, por lo general, le han dado un enfoque fundamentalmente sectorial, es decir son conscientes de sus funciones puntuales en la prestación de servicios de educación, salud, agua potable, etc., pero no han logrado una gestión integral del desarrollo. Es por ello que aún no han logrado avances significativos en su contribución a la reducción de la pobreza y la indigencia ni en su deber de asumir la atención de los derechos básicos de la infancia, la juventud, etc.

Así mismo, no se están abordando desde el nivel local acciones relacionadas con el diseño de programas y proyectos que permitan la atención de nuevos fenómenos sociales que la dinámica del país ha ocasionado como el desplazamiento, la necesidad de sustituir cultivos ilícitos por proyectos lícitos productivos, etc. Lo anterior conduce a situaciones en las cuales, a pesar de la consistencia del modelo de descentralización, no es posible lograr los resultados esperados e incluso los municipios se vean limitados en su capacidad de cumplimiento de sus compromisos de Gobierno.

A su vez, la asociatividad, como estrategia voluntaria de las entidades territoriales para mantener su autonomía y asegurar eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a su cargo, ha sido débil, por lo cual, varias entidades territoriales han experimentado mayores costos unitarios para la financiación de las inversiones, escasa o nula articulación con otras entidades, baja calidad en los bienes públicos producidos y atraso tecnológico en la gestión de los proyectos de inversión.

Es claro que un modelo de descentralización tiene como punto de partida la delimitación clara y eficiente de competencias y, especialmente en un Estado Unitario, la garantía de flujos y procedimientos

expeditos para lograr la articulación de la acción de cada uno de los niveles de Gobierno que intervienen en la prestación de un servicio; por ello en su propósito de profundizar el proceso de descentralización y con el fin de avanzar en la clarificación de las competencias, este Gobierno revisará y ordenará el régimen de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, tanto en lo que queda pendiente de los sectores de educación y salud, como en otros sectores. El logro de este propósito se hará mediante la expedición de un estatuto de la descentralización, el cual definirá los principios, criterios, estrategias, condiciones de gradualidad para distribuir competencias; establecerá instrumentos para articular los planes y programas, la asignación y ejecución de recursos complementarios; establecerá procesos claros para el seguimiento y control de las competencias asignadas y brindará orientaciones para evaluar el efecto del cumplimiento de las competencias de los Gobiernos territoriales en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Se espera igualmente que el Estatuto de descentralización establezca estrategias más efectivas para garantizar gradualidad y heterogeneidad en la entrega de competencias, que establezca las diferentes opciones para asumir la gestión de competencias –alianzas estratégicas, asociatividad, delegación hacia arriba, etc.

Adicionalmente, se evaluarán los procesos –competencias misionales, contexto estratégico, procesos, mapas de riesgo, etc.– de las entidades territoriales para hacer más viables y efectivos las instancias, mecanismos e instrumentos de articulación entre niveles de Gobierno y para superar duplicidades y vacíos en el espectro general de gestión de una competencia.

Como complemento a este estatuto, se requiere actualizar los modelos de régimen departamental y municipal para hacerlos más flexibles y acordes con las realidades políticas territoriales.

Finalmente, para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y garantizar los objetivos del proceso de descentralización, el Gobierno Nacional diseñará instrumentos que le permitan realizar procesos efectivos de control y evaluación de la gestión y del gasto territorial, lo cual incluye acompañamiento a la gestión de los municipios que lo necesiten; brindar asistencia técnica y legal en los casos que se requiera; identificar situaciones de amenaza grave a la descentralización y tomar medidas que permitan su superación oportuna en el marco de las normas constitucionales.

Recursos financieros

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la importancia de las rentas propias territoriales como fuente de financiación del desarrollo y la heterogeneidad en la capacidad fiscal entre municipios y departamentos, que se traduce en que la gran mayoría de ellos tiene una base tributaria reducida, de manera que la importancia de los recursos del SGP se hace aún mayor y se convierte en el principal instrumento de la política nacional con relación a la política social. A su vez, en unas pocas entidades, las regalías son la principal fuente de financiación del gasto público territorial.

Los estudios del DNP y del Ministerio de Hacienda demuestran que en Colombia la dependencia de las transferencias nacionales se ha mantenido en niveles alrededor del 50%, aunque en municipios de categorías cuarta a sexta, dicho porcentaje puede llegar a niveles superiores del 60% hasta un 95%.

CUADRO 7.7

Transferencias nacionales y SGP

Dependencia de las transferencias y el SGP	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Municipios	43,66	44,68	29,59	34,93	37,85	35,14	44,10	42,05	45,26	51,51	50,88	47,70
Departamentos	10,88	15,80	35,59	43,03	46,53	51,53	44,54	52,01	57,65	49,95	53,11	49,60

Fuente: cálculos DNP-GAFDT-DDTS-, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades a la CGR y al DNP.

Los estudios también muestran la importancia del gasto descentralizado en el país. Mientras que en 1990 el gasto de municipios y departamentos representaba casi el 27% del gasto consolidado del país en el nivel de Gobiernos centrales, para 2005 dicha cifra fue del 35,3%. Este resultado refleja el avance en la descentralización en materia de gasto descentralizado, gracias a los mayores recursos del Sistema General de Participaciones, a las regalías y al esfuerzo fiscal propio.

Dado lo anterior, en Colombia se requiere avanzar aún más en la descentralización fiscal, para que las entidades territoriales asuman mayor autonomía y responsabilidad en la financiación de su desarrollo. En este sentido, en materia fiscal territorial se brindarán las herramientas para una estructura fiscal sana de las entidades territoriales y para garantizar que estas cuenten con un flujo de recursos que les permita cumplir de manera oportuna y eficaz sus metas de desarrollo.

Para el logro de dicho objetivo se tiene previsto: garantizar el crecimiento sostenible del SGP y avanzar en criterios que mejoren su efecto redistributivo; dotar a las entidades territoriales de instrumentos para el fortalecimiento y modernización de sus estructuras tributarias, y establecer orientaciones de política para las fuentes que complementan la inversión territorial (regalías, crédito, cofinanciación).

Sistema General de Participaciones. Dado el esquema tributario, en el cual la Nación concentra el 80% del recaudo tributario del país, el SGP constituye la fuente fundamental de la financiación del desarrollo para la mayor parte de entidades territoriales. Por ello, su diseño, los criterios para su crecimiento y su distribución deben lograr un balance entre los siguientes propósitos:

1. Garantizar un nivel creciente y sostenible de participaciones para cada una de las entidades territoriales.

2. Permitir un flujo de recursos suficientes para lograr las metas de Estado definidas para los principales sectores de atención a la ciudadanía

3. Mejorar la distribución para contribuir a disminuir las brechas fiscales y por consiguiente de desarrollo entre las entidades territoriales.

4. Establecer incentivos a la eficiencia por parte de las entidades territoriales, en el uso sectorial de los recursos de la participación, en la generación de recursos propios adicionales y en el privilegio a los gastos de inversión que beneficien a la comunidad, bien sea mediante la prestación focalizada de servicios o mediante la financiación de proyectos de interés y beneficio general.

5. Garantizar para el nivel nacional y para la economía del país en su conjunto sostenibilidad macroeconómica y estabilidad de las finanzas públicas.

Desde 2002 y hasta 2008, el crecimiento del SGP está desligado de la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación, lo que ha garantizado seguridad y estabilidad a los Gobiernos territoriales para la financiación de sus metas en los sectores básicos, fruto de lo cual, se han obtenido los siguientes logros.

CUADRO 7.8

Logros en sectores básicos

	2001	2005	Cambio (%)
Matrícula oficial educativa	7.231.310	8.887.628	22,9
Afiliados al régimen subsidiado	11.069.182	18.581.410	67,9
Cobertura en acueducto (%)	86,7	88,3	1,9
Cobertura en alcantarillado (%)	73,2	74,1	1,2

Fuente: DNP-DDTS.

Respecto al efecto del SGP para reducir las brechas entre entidades territoriales cabe mencionar los resultados del estudio realizado por la Contraloría en el cual concluye “Desde el punto de vista regional, persisten grandes desigualdades en la situación socioeconómica, aun cuando en los últimos años los diferentes departamentos han avanzado hacia mejores estándares de vida. En materia de convergencia regional para los indicadores de PIB per cápita y de los índices de esperanza de vida y de logro educativo, se observa que en el primero no se han cerrado las brechas en materia de la actividad económica departamental; en los segundos, a pesar de las diferencias existentes, hubo un proceso de convergencia entre los departamentos hacia niveles más altos y homogéneos de esperanza de vida y logro educativo”[269].

[269] Evaluación de las transferencias intergubernamentales y del Sistema General de Participaciones 1994-2005. Contraloría General de la República. p. 2.

En cuanto al efecto del SGP en la generación de mayores recursos propios territoriales y mayor inversión[270], este ha sido positivo; entre 2002 y 2005 los ingresos tributarios de los 1.040 municipios que reportaron información se incrementaron en un 17% y la inversión con ingresos corrientes de libre destinación registró un crecimiento del 40%. Gracias a estos esfuerzos, 1.081 municipios se han beneficiado en uno o en varios de los años del período, por uno o ambos conceptos.

Se puede concluir a este respecto que los incentivos a la eficiencia fiscal y administrativa previstos en la fórmula de distribución del SGP tienen un efecto doble en el volumen de recursos y de inversión por parte de los municipios, el mayor recaudo y el monto adicional obtenido como premio del SGP, los cuales han redundado en beneficio de la inversión.

A pesar del balance positivo del SGP en cuanto a su efecto en los propósitos mencionados, aún hay ajustes que se deben realizar para hacer el sistema más efectivo y para facilitar las dinámicas y procesos necesarios para avanzar en un Estado unitario y descentralizado cuyos resultados sean efectivos, oportunos y pertinentes. El principal y más urgente ajuste es la definición a partir de 2009 de la dinámica de crecimiento del SGP. De acuerdo con las normas constitucionales el período de transición termina en 2008, por lo tanto a partir de 2009 el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Lo anterior significa que el crecimiento de las participaciones se vuelve a ligar a la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación, con los efectos negativos que ello genera y que se pueden resumir así:

1. Inestabilidad en el monto de recursos por girar porque depende del ciclo económico.

2. Incertidumbre y posible reducción de los recursos necesarios para que las entidades territoriales puedan financiar las metas de sus planes de desarrollo, especialmente las relacionadas con educación, salud y agua potable, sectores en los cuales el Estado colombiano tiene el compromiso de llegar rápidamente a coberturas universales.

3. Asimetría del ingreso y el gasto que genera desequilibrio fiscal que incide en un manejo fiscal sostenible, y por lo tanto, la estabilidad macroeconómica de la Nación. Esto afecta la dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios, generando menores participaciones.

4. Elevación de las tasas de interés, debido a las mayores presiones fiscales, reduciendo la inversión y la afluencia de flujos de capital externo, lo cual se traduciría en desaceleración de la tasa de crecimiento económico y en un mayor nivel de endeudamiento.

5. Aumento en los riesgos de elevar los niveles de pobreza y los índices de desigualdad, por efecto de posibles ciclos de recesión económica.

Para superar las dificultades en la sostenibilidad del SGP, el Gobierno Nacional se tramitan ante el Congreso de la República una reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución que tiene como propósitos: garantizar un flujo de recursos suficientes para lograr coberturas universales de salud y educación en 2009 y avanzar significativamente en las de agua potable y saneamiento básico; mantener estable y predecible la estructura del Sistema General de Participaciones a las regiones que garantice la estabilidad del gasto en los sectores; y asegurar sostenibilidad macroeconómica y estabilidad de las finanzas públicas.

Adicional a este ajuste que requiere reforma constitucional, se ha planteado la necesidad de realizar otros, tal y como se presentan a continuación:

CUADRO 7.9

Ajustes legales requeridos al SGP

Ajuste requerido	Objeto del ajuste	Mecanismo
Crear una bolsa de recursos independiente para el sector agua potable y saneamiento básico.	• Garantizar certidumbre en el volumen de recursos. • Dar destinación específica para el sector. • Distribuir los recursos con variables que incentiven el buen desempeño de esta competencia.	• Reforma constitucional
Modificar los criterios de distribución de la asignación especial para alimentación escolar.	• Garantizar criterios de distribución acordes con el objeto de gasto. En la actualidad los criterios son los mismos de la Participación de Propósito General.	• Reforma a la Ley 715 de 2001
Precisar los sectores y conceptos de gasto financiables con cargo a los recursos de la asignación especial para los Resguardos Indígenas.	• Identificar con claridad cuántos y cuáles son los sectores y conceptos de gasto financiables con cargo a esta asignación especial.	• Reforma a la Ley 715 de 2001
Delimitar la destinación de los recursos de la asignación para los municipios ribereños del río Magdalena, para que estos sean utilizados con exclusividad en la protección del río.	• Garantizar que esta asignación especial cumpla el cometido con el cual se previó inicialmente, el de disponer de recursos para la protección del río Magdalena.	• Reforma a la Ley 715 de 2001
Incorporar nuevos criterios de distribución que incentiven la buena gestión de las entidades territoriales, especialmente en áreas relacionadas con los servicios de educación, salud infraestructura vial terciaria, y garantizar un mayor nivel de recursos para este efecto.	• Incentivar, vía la asignación de recursos, las buenas prácticas de las entidades territoriales.	• Reforma a la Ley 715 de 2001
Revisar la periodicidad evaluada para efectos de calcular los criterios de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa de la Participación de Propósito General.	• Garantizar la adecuada asignación de recursos en función de los niveles de eficiencia.	• Reforma a la Ley 715 de 2001
Precisar las competencias en materia de salud pública y, de ser necesario, asignarlas a un solo nivel territorial.	• Garantizar la debida prestación de servicios de salud pública.	• Reforma a la Ley 715 de 2001
Redefinir los porcentajes de recursos correspondientes a municipios y departamentos, para la atención de las competencias de prestación de servicios a la población pobre no asegurada.	Dada la política de universalización de la afiliación al Régimen Subsidiado, es necesario precisar la validez de asignar un 41% de los recursos del componente de prestación de servicios a la población pobre no asegurada a los municipios.	• Reforma a la Ley 715 de 2001
Precisar los conceptos de gasto financiables en cada uno de los sectores de competencia de las entidades territoriales.	Garantizar el uso adecuado de los recursos y facilitar su seguimiento y control.	• Reforma a la Ley 715 de 2001

Recursos propios de las entidades territoriales. Para el Gobierno es claro que el éxito de la descentralización requiere, entre otros factores, que los Gobiernos territoriales fortalezcan la generación de recursos propios, de tal manera que la dependencia de los recursos del SGP no determine en gran parte la financiación de los bienes y servicios públicos a su cargo. El fortalecimiento de las rentas propias territoriales contribuye a tener municipios y departamentos con una situación financiera sólida y sostenible frente a las competencias asignadas, de manera que la asignación de competencias y de los esquemas de financiamiento, estén basados en una mayor responsabilidad fiscal territorial.

Dentro del reparto de fuentes tributarias del país, le corresponde a la Nación los impuestos de renta, al valor agregado y al comercio exterior, que en conjunto han representado históricamente alrededor del 80% de la recaudación tributaria del país. Los departamentos dependen fundamentalmente de los impuestos a la cerveza, tabaco y licores, y los municipios del impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y de la sobretasa a la gasolina. Los impuestos territoriales han representado históricamente alrededor del 20% de los recaudos del país. Durante el proceso de descentralización, aunque no se ha expedido un estatuto tributario territorial, la Nación ha expedido algunas medidas para incrementar o mejorar las rentas territoriales, como es el caso de la sobretasa a la gasolina, la cual, pasó de representar el 8,3% de los ingresos tributarios territoriales en 1996 al 13,4% en 2005. Las medidas implementadas también han fortalecido los recaudos de cerveza y licores, cuyos recaudos han crecido en términos reales en más del 6% y el 2,6%, respectivamente, entre 2001 y 2005

Los estudios del Gobierno Nacional señalan que los recaudos tributarios se concentran en unas pocas ciudades y departamentos, precisamente donde se concentra la actividad económica y la población. En

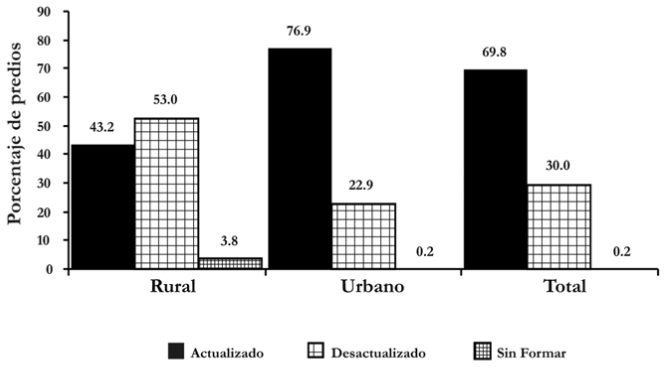
[270] Dentro de los criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general se incluyen el de eficiencia fiscal que premia el esfuerzo municipal por incrementar el recaudo tributario y el de eficiencia administrativa que premia el privilegio a la inversión en la utilización de recursos de libre destinación. Estos dos factores tienen un peso del 20% en el total de la distribución.

cifras, la tributación territorial sigue estando concentrada en Bogotá y otros 40 municipios, y en departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico y Santander. Los primeros recaudan más del 80% de los impuestos municipales y los últimos más del 60% de las rentas propias departamentales, factor que los caracteriza por ser las entidades de mayor capacidad fiscal y por tener mejores posibilidades de cofinanciar el desarrollo. A su vez, en el 80% de los municipios el Sistema General de Participaciones pesa más del 60% de los ingresos totales, siendo en algunos casos los niveles de dependencia superiores al 90%.

A su vez, existen problemas asociados a algunos impuestos, como lo señalan los estudios del DNP y el Ministerio de Hacienda. En el caso de los municipios, los problemas asociados al recaudo de predial se resumen en: (1) concentración: el recaudo por predial se encuentra concentrado en 14 ciudades, las cuales, recaudan el 70% del impuesto agregado nacional; tan sólo Bogotá recauda el 30% del recaudo nacional. (2) bajas tarifas: pese a tener un rango legal de tarifas de entre 1 y 16 por mil, la tarifa efectiva promedio es de 5 pesos por cada 1.000 pesos de avalúo, aunque en la mayoría de los departamentos, los municipios no aplican tarifas superiores a $3,6 por mil. De hecho, el 63% de los municipios aplica una tarifa efectiva entre $0,1 y $4 por mil; (3) desactualización catastral: en la zona rural se presenta una actualización catastral del 43%, una desactualización del 53% y una ausencia de formación catastral del 4%; por su parte, para la zona urbana, la situación es más favorable ya que se encuentra actualizado el 77% de los predios urbanos, desactualizado, el 23%; y sin formar, el 0,2%, esto como resultado de la política de actualización urbana implementada por el Gobierno Nacional (4) exenciones y exclusiones; y (5) debilidad en la sistematización del cobro del impuesto y problemas administrativos para la recuperación de cartera morosa.

FIGURA 7.4

Situación catastral a 1 de enero de 2006



Fuente: IGAC, con corte a 1 enero de 2006

El recaudo por sobretasa a la gasolina está concentrado en 90 entidades que recaudan el 80% del tributo. Los municipios de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Pereira y Villavicencio y los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Nariño, recaudan el 50%. La dinámica de este impuesto está atada a las fluctuaciones del precio del petróleo lo cual ha generado en los últimos años mayores recaudos para los municipios donde está concentrada la población y la actividad económica del país.

En el caso de los departamentos, la situación es más compleja por diversos factores. En primer lugar, sus recaudos tributarios son inelásticos al ingreso de los individuos, ya que la mayoría de las rentas de estas entidades provienen de impuestos al consumo de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco. En segundo lugar, el sistema impositivo departamental no resulta adecuado a las nuevas realidades fiscales, por cuanto los procedimientos legales resultan engorrosos y su administración es compleja. A ello se añade que el nivel de recaudo se ve afectado por fenómenos como el contrabando.

Dado lo anterior, la continuación del ajuste de las finanzas territoriales estará orientada a fortalecer la capacidad fiscal de las entidades territoriales y a estimular su esfuerzo fiscal. Este desarrollo implica dos tipos de procesos: uno que conlleve a la expedición de un régimen procedimental y sancionatorio de los tributos territoriales, de manera que se haga más sencilla la gestión fiscal territorial y otro que conduzca a fortalecer la capacidad institucional para el recaudo de impuestos.

El Gobierno Nacional impulsará un régimen procedimental y sancionatorio para los tributos territoriales, que unifique los procedimientos de cobro y gestión de cartera, de manera que la gestión tributaria se realice bajo un marco normativo único, claro y sencillo.

Al mismo tiempo, se pondrá en marcha un programa de fortalecimiento institucional que mejore la capacidad de recaudo de las rentas propias endógenas territoriales y potencie su gestión fiscal. El programa estará encaminado a mejorar los procesos de fiscalización y cobro tributario garantizando la apropiación y manejo por parte de las entidades territoriales de todo el conjunto de tareas, acciones y medidas que la administración debe desarrollar, tendientes a exigir del contribuyente por la vía coactiva o persuasiva, el cumplimiento íntegro, cabal y oportuno de sus obligaciones tributarias, ya sean ellas sustanciales o formales. También, el Gobierno evaluará periódicamente el fortalecimiento fiscal territorial, en particular, las mejoras en eficiencia en la administración tributaria, aumentos racionales en las bases tributarias, tarifas, evasión, contrabando, sistematización, etc.

De otro lado, se adelantarán acciones para fortalecer el recaudo del impuesto predial, a partir de modificaciones legales al rango tarifario, actualización catastral, actualización periódica del avalúo catastral, implementación legal del Indice de Valoración Predial para referenciar el comportamiento de los precios de mercado de los bienes inmuebles, la ampliación de las fuentes de financiación de los costos de actualización y formación catastral y el apoyo a la sistematización y consulta del impuesto para mejorar la gestión de cobro.

Regalías. Si bien las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial y su orientación debe seguir los principios de transparencia, eficiencia impacto, equidad y sostenibilidad, también se constituyen en un ingreso temporal debido al carácter no renovable de los recursos naturales. El comportamiento de las regalías ha sido fluctuante en los últimos años debido a variaciones en los niveles de producción y precios especialmente en el sector de hidrocarburos, hecho que genera incertidumbre respecto a la continuidad de las inversiones, toda vez que se presenta una tendencia decreciente en el monto de estos recursos a futuro.

También se ha observado la atomización del gasto en múltiples sectores, cuya sostenibilidad y continuidad no ha sido asegurada. Por otra parte, los indicadores de desarrollo departamentales de las principales entidades receptoras de regalías han estado, en algunas vigencias, por debajo del promedio nacional, y se evidencia una tendencia decreciente de su recaudo tributario en comparación con los ingresos de regalías.

Estas circunstancias exigen que el Gobierno Nacional adelante varias gestiones, parte de ellas con el concurso de las propias entidades territoriales y el Congreso de la República, orientadas a potenciar el sistema de regalías en los siguientes frentes:

1. Los recursos de regalías y compensaciones así como los del Fondo Nacional de Regalías estarán dirigidos a financiar proyectos que satisfagan las necesidades básicas insatisfechas de la población, con el fin de obtener resultados en el alcance de las metas de desarrollo social propuestas para el próximo cuatrienio.

2. Los recursos de regalías y compensaciones estarán orientados al cumplimiento de las coberturas en agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil, atendiendo los indicadores que establezca el Gobierno Nacional para alcanzar las metas de cada sector. De otro lado, los recursos del Fondo Nacional de Regalías se destinarán a proyectos orientados a la Promoción de la Minería, Preservación del Medio Ambiente y a financiar Proyectos Regionales de Inversión de-

finidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

3. De los recursos destinados a Proyectos Regionales de Inversión del Fondo Nacional de Regalías, tendrán prioridad en la asignación los proyectos dirigidos a la recuperación del canal navegable y atención de inundaciones en el bajo Magdalena, a través de Cormagdalena; a la atención de desastres naturales o situación de calamidad pública en el ámbito nacional y en especial para la región de La Mojana; y al sector educativo orientados a programas de ampliación de cobertura para la población de los estratos más pobres.

4. Se reglamentará la ley de regalías de manera que se unifique y optimice su uso y control de forma que se alcancen las coberturas previstas en salud, educación, agua potable y mortalidad infantil, las que ahora serán certificadas por las instancias nacionales especializadas. De igual forma, ajustarán las medidas preventivas y correctivas dentro de la función de vigilancia y control que le corresponde al Departamento Nacional de Planeación, y se agilizarán y reducirán términos en la asignación y giro de recursos del Fondo Nacional de Regalías. En coordinación con los ministerios de Minas y Energía y del Interior y Justicia, y demás instancias nacionales en sus competencias, con la participación de las entidades territoriales y comunidades indígenas, se regularizarán las participaciones de estas en los recursos de regalías de que trata el artículo 11 de la Ley 756 de 2002.

5. Además, dentro de esa potestad reglamentaria, también se aplicará el artículo 36 de la Ley 756 de 2002, mediante la reasignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías con el fin de redistribuir los saldos de apropiación a que se refiere dicha norma. En otros frentes se abordará el estudio de la capacidad de ejecución del Fondo con el propósito de financiar nuevos proyectos de infraestructura en algunos sectores y otras inversiones, cuya asignación consultará criterios de competitividad, sostenibilidad, equidad regional y coherencia con la situación de las finanzas públicas.

6. Para el control efectivo, eficiente y transparente de los recursos se llevarán a cabo auditorías visibles, como un mecanismo de rendición de cuentas periódicas que tiene por objeto el fortalecimiento del control social en el uso de las regalías y compensaciones y el Fondo Nacional de Regalías. En estas, las interventorías informarán a la ciudadanía del estado de las inversiones y el avance de las obras y apoyarán activamente al Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.

7. Se adoptará una estrategia legislativa de creación de un mecanismo de ahorro forzoso propia, que permita a las entidades territoriales beneficiarias de las regalías directas, la conformación de un patrimonio como estrategia de financiación futura de proyectos sostenibles en sectores prioritarios para el desarrollo de los departamentos y municipios. En igual sentido se propondrá la conformación de una comisión evaluadora de las regalías que presente una propuesta integral de los cambios normativos necesarios que procuren una predistribución justa y equitativa de asignación de dichos recursos así como un control efectivo y oportuno en la administración y destino de los mismos.

Crédito. La crisis de la deuda pública territorial evidenciada inclusive hasta principios de los años 2000, fue sorteada con la expedición de normas encaminadas a generar responsabilidad en el manejo de las acreencias territoriales. En una primera instancia, la Ley 358 de 1997 puso en cintura la deuda territorial para garantizar su capacidad de pago, evitando así que desbordara la realidad financiera de las entidades y fijó la destinación exclusiva para inversión. Adicionalmente, la Ley 550 de 1999 estableció instrumentos para reestructurar los pasivos de las entidades territoriales, de manera que estas recuperaran su viabilidad financiera. La Ley 633 de 2000 dio alivios a la deuda territorial a través del uso de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera; la Ley 617 de 2000 estableció mecanismos de control al gasto y la Ley 819 de 2003 determinó normas de responsabilidad fiscal para estimular el buen manejo de la deuda en términos de generar capacidad para su pago y el establecimiento de indicadores de control y seguimiento a la gestión fiscal.

Mientras que en 1995 la deuda territorial era el 5,39% del PIB, en 2005 el saldo de la deuda alcanzó del 2,21%. Entre tanto, los recaudos tributarios pasaron del 2,2% del PIB en 1995 al 3,3% en 2005. En otras palabras, mientras que la deuda territorial se redujo en más de 3 puntos porcentuales del PIB en diez años, los impuestos crecieron en más de 1,2 puntos en el mismo período, lo que evidencia una ganancia en la solvencia financiera de los Gobiernos territoriales.

Aunque, en general, se han recuperado las finanzas de las entidades territoriales, el riesgo de acceder a la fuente de crédito de manera desmesurada puede crear desbalance en las finanzas por efecto de la situación de liquidez del mercado financiero, la facilidad de acceso y la percepción de confianza del sector financiero.

En este sentido, el Gobierno Nacional enfatizará el acatamiento a las decisiones de endeudamiento responsables, que se encuentren en armonía con la capacidad de pago, y que observen las normas legales previstas para tal efecto.

Se vigilará el estricto cumplimiento a las normas legales sobre endeudamiento y responsabilidad fiscal, para preservar la viabilidad financiera de las entidades territoriales. Es responsabilidad de los Gobiernos territoriales realizar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago, bajo la premisa del autocontrol y responsabilidad fiscal de estas entidades.

Así mismo, se promoverán acciones tendientes a que los bancos y los Infis den estricto cumplimiento a las normas de endeudamiento, apoyándose en los respectivos Marcos Fiscales de Mediano Plazo y, en especial, se verifican los siguientes aspectos: la existencia de superávit primario, la determinación de las rentas pignoradas y comprometidas para evitar su doble garantía, el cumplimiento de los límites de Ley 617 de 2000, la calificación de riesgo para las entidades sujetas al mismo, la verificación de los recursos del crédito a proyectos de inversión y enmarcados dentro de los respectivos planes de desarrollo.

Por último, se avanzará en el seguimiento a la aplicación de la Ley 819 de 2003 por parte de las entidades territoriales, no solamente en cuanto a sus efectos sobre la responsabilidad fiscal sino también en cuanto a su efecto sobre el fortalecimiento financiero de los Gobiernos territoriales.

Articulación de las fuentes de financiamiento. Como se vio, las cuatro principales fuentes directas de financiación territorial en el modelo de descentralización colombiano son: el SGP, la tributación territorial, las regalías y el crédito. Pero a pesar de perseguir los mismos objetivos y al analizar comparativamente el funcionamiento de cada uno de sus instrumentos, especialmente entre el SGP y las regalías, se manifiestan contradicciones y divergencias en cuanto a los criterios con los cuales cada uno distribuye sus recursos.

La divergencia de criterios de distribución y uso entre el SGP, las regalías y los recursos del Presupuesto General de la Nación regionalizado, se traduce en la práctica en inequidades en el acceso a recursos por parte de las entidades territoriales. Es así como algunas de ellas cuentan con posibilidades de inversión por habitante cinco veces mayores que otras, que no tienen acceso a regalías y adicionalmente no cuentan con espacio fiscal para potenciar su propio recaudo tributario. A este panorama se suma precisamente la ya señalada elevada concentración en la recaudación de tributos en algunos pocos municipios y departamentos, lo cual profundiza aún más las inequidades y desequilibrios entre entidades.

Lo anterior se refleja en el balance de inversión per cápita de los Gobiernos territoriales, consolidado por departamento, en el cual se observa un notable desbalance en la distribución interregional de los recursos. Departamentos como Casanare y Arauca alcanzan una inversión per cápita de $20.733 y $15.203 acumulada para el período 1994-2005, en tanto que departamentos como Magdalena apenas registran una inversión de $4.192 por persona en el período, por debajo del promedio nacional ($7.486).

Lo anterior exige definir políticas orientadas a lograr una mayor equidad en la asignación del gasto público, en la cual se compensen las diferentes fuentes que financian el desarrollo territorial.

Saneamiento financiero territorial

El desarrollo de las capacidades territoriales exige que los municipios y departamentos cuenten con los recursos financieros necesarios para cumplir su papel de promotores del desarrollo territorial, potenciando las diversas fuentes que existen para ello, en particular, los recursos del SGP, las rentas propias y las regalías, que en conjunto, representan el 81% de las fuentes totales para el cumplimiento de sus competencias.

El fortalecimiento del financiamiento del desarrollo territorial requiere reconocer la heterogeneidad en materia de desarrollo y la evidencia de concentración de los recaudos tributarios y de las regalías en unas pocas entidades territoriales, de manera que los recursos del SGP y algunos recursos del Presupuesto General de la Nación, han sido los instrumentos de igualación fiscal para atender las necesidades fiscales de gasto.

Del seguimiento a las finanzas públicas de los Gobiernos territoriales, se concluye que el país avanza hacia un período de estabilidad fiscal territorial, en el cual es evidente la generación de ahorros, la recuperación de la capacidad de pago de las acreencias, la responsabilidad fiscal, la mayor inversión y la posibilidad de contar con mejores condiciones para avanzar en el proceso de descentralización fiscal. Los resultados han sido consecuencia, tanto de la aplicación de las medidas de ajuste, saneamiento y responsabilidad fiscal, como de la buena gestión de la mayoría de las entidades territoriales y la recuperación de la economía, que se ha visto reflejada en el aumento en términos reales de la recaudación tributaria.

Los datos confirman los mejores resultados: mientras que en 1994 el gasto de funcionamiento representaba el 48% del gasto total en municipios y departamentos, para 2005, dicho porcentaje fue del 17%, lo cual, refleja el ajuste en la reducción de las nóminas y los gastos generales; la deuda territorial pasó del 5,39% del PIB en 1995 al 2,21% en 2005; los recaudos tributarios pasaron del 2,2% del PIB en 1995 al 3,3% en 2005; el gasto de inversión –que ha sido financiado mayoritariamente con recursos del SGP y rentas propias en las entidades grandes– pasó del 2,43% del PIB en 1994 al 9,33% en 2005, es decir, se multiplicó por 4 en los últimos doce años; los Gobiernos territoriales cerraron la vigencia 2005 con un superávit de casi $950.000 millones, luego de haber alcanzado un déficit de más de $1.482 billones en 2000 (pesos constantes de 2005); los esfuerzos fiscales que en 2004 y años precedentes se encaminaron a orientar buena parte de los recursos para pagar los pasivos, tuvieron efectos positivos en la vigencia 2005, al permitir liberar recursos para aumentar la inversión, la cual aumentó en términos reales $4,6 billones en 2005 comparado con la efectuada en 2004.

En términos globales, las mejoras en los balances consolidados del desempeño fiscal se reflejan en una mejor calificación promedio del desempeño fiscal de municipios y departamentos, entre 2000 y 2005. En efecto, con excepción de los departamentos de Sucre y Caldas, todos los Gobiernos departamentales y poco más de 800 municipios, mejoraron la calificación del desempeño fiscal, lo que indica la consolidación del ajuste fiscal de las finanzas territoriales, cumplimiento de los límites de gasto de la Ley 617 de 2000, mayor esfuerzo por incrementar las rentas propias, menor dependencia del Sistema General de Participaciones y un endeudamiento con capacidad de pago.

En términos de desempeño fiscal, el DNP concluye en sus estudios que para 2005, 21 municipios evidenciaron un desempeño crítico, al alcanzar una calificación menor a 40 puntos sobre un máximo de 100 –de estos municipios, 11 no reportaron información–, situación que los pone en riesgos financieros, mientras que otros 666 municipios alcanzaron una calificación apenas entre 40 y 60 puntos.

CUADRO 7.10

Desempeño fiscal de los municipios, 2005

Rangos	Número de municipios
Crítico (menor que 40)	21
Bajo (mayor o igual que 40 y menor que 60)	666
Medio (mayor o igual que 60 y menor que 70)	357
Satisfactorio (mayor o igual que 70 y menor que 80)	45
Sobresaliente (mayor o igual que 80)	7
Total general	**1.097**

Fuente: DNP-DDTS-GAFDT.

A su vez, en el caso de los departamentos, 5 alcanzaron un desempeño bajo –calificación menor a 40–, 24 obtuvieron un puntaje medio –entre 60 y 70– y 3 se clasificaron como satisfactorios –puntajes entre 70 y 80– sobresalientes en su desempeño fiscal.

No obstante los avances generalizados, aún persisten Gobiernos municipales con dificultades en sus finanzas. En particular, 146 municipios desmejoraron su calificación entre 2000 y 2005 y otros 150 no aportaron información en cualquiera de los dos años mencionados. A su vez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta evidencia de que Chocó es el departamento con las mayores dificultades financieras y con pocas perspectivas de sostenibilidad y que 15 departamentos presentan dificultades financieras, pero con perspectivas de mejoramiento.

En otras palabras, aunque el balance global es positivo, el desempeño fiscal no ha sido uniforme en todas las entidades territoriales, como lo evidencia la heterogeneidad de los resultados. En efecto, aún existe un grupo que, por diversas razones, afrontan profundas dificultades en materia financiera. Entre las principales se cuentan: los elevados volúmenes de endeudamiento financiero, las presiones de gasto por déficits fiscales acumulados de vigencias anteriores, la baja capacidad de generación de recursos propios, los altos riesgos financieros, la desconfianza por parte del mercado financiero, la baja capacidad administrativa y fiscal, el incumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento –tanto de las administraciones centrales como de los órganos de control– y factores externos a la propia gestión financiera.

El Gobierno Nacional insistirá en el reforzamiento de las medidas de disciplina fiscal, de manera que las entidades que aún mantienen problemas estructurales en sus finanzas, logren el cumplimiento de sus metas de saneamiento fiscal y el país fortalezca la inversión social con entidades territoriales fiscalmente viables y sostenibles.

Los avances en saneamiento financiero también han creado retos para los Gobiernos territoriales, en particular, mejorar su capacidad institucional para lograr una mejor gestión financiera, invertir con eficiencia los recursos públicos, rendir cuentas a la ciudadanía, cumplir las metas de sus planes de desarrollo y ajustar sus decisiones de gasto e ingresos en concordancia con las normas que establecen destinaciones específicas.

En consecuencia, se adelantarán acciones encaminadas a superar los obstáculos estructurales en aquellas entidades territoriales que, a pesar del proceso de ajuste, no han alcanzado todavía la viabilidad fiscal requerida para cumplir adecuadamente con sus competencias constitucionales, Así mismo, desarrollará acciones tendientes a fortalecer la capacidad de gestión financiera de las entidades territoriales que enfrentan programas de ajuste de largo plazo, con escasas posibilidades de aportar recursos frescos para inversión.

Dado este panorama, se diseñarán estrategias para garantizar la producción de información financiera de los Gobiernos municipales y acciones para elevar la calificación promedio del desempeño fiscal, lo que reflejará unas finanzas públicas territoriales fiscalmente viables y sólidas. Para ello, se continuará promoviendo acciones de consolidación del saneamiento fiscal territorial, evaluando cada año el avance en el número de entidades cuyas finanzas se consideren saludables. En este sentido, entre 2006 y 2010, la calificación de la entidad territorial de menor desempeño fiscal no podrá ser inferior a 40 puntos y no habrá ningún departamento ni municipio que vea comprometida su viabilidad fiscal, en términos de su sostenibilidad de largo plazo.

Ante la reducción del gasto de funcionamiento se diseñarán incentivos para aprovechar los recursos liberados para promover la inversión territorial. Además, adelantará estrategias de acompañamiento para recuperar la solvencia financiera de los municipios que no cumplen con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000.

Para mantener la estabilidad financiera de los Gobiernos territoriales, se dará continuidad al seguimiento de la gestión fiscal de todas las entidades territoriales, además de la adopción de estrategias de acompañamiento a la gestión financiera, principalmente, de las entidades territoriales en situaciones críticas y de las que requieren de varios años para sortear con éxito la reestructuración de sus pasivos. Ello implica

el diseño de políticas de fiscalización de impuestos, mejoramiento de los procesos de gestión fiscal, observación estricta del cumplimiento de las metas de ajuste fiscal, liberación de recursos para inversión y seguimiento permanente a la gestión financiera, en general.

Gestión pública territorial

El modelo de descentralización adoptado en Colombia creó las condiciones básicas en materia política, administrativa y fiscal para que los departamentos y municipios adelanten una gestión pública adecuada. Así mismo, la Constitución y las leyes definieron una visión del deber ser de las administraciones departamentales y municipales, tanto en términos misionales –educación, salud, agua potable y saneamiento básico, etc.–, como transversales o de apoyo –planeación, finanzas, organización, recurso humano y control y evaluación–.

El desarrollo del proceso de descentralización ha mostrado cómo muchos municipios y departamentos del país han mejorado y renovado sus esquemas de administración, al interior cambios para lograr una mayor eficiencia y capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas al tiempo que promueven la participación de los habitantes en la gestión de los asuntos públicos.

Sin embargo, todavía las entidades territoriales no han desarrollado suficientemente el potencial de mejoramiento de la gestión pública y no han adoptado los cambios requeridos para aumentar su contribución al desarrollo territorial. Formalmente, los municipios y departamentos cumplen con la elaboración de los instrumentos o procedimientos definidos en las normas. La mayoría de los municipios formulan el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, tienen bancos de proyectos de inversión, elaboran el presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, y presentan informes anuales sobre la gestión realizada.

No obstante, el contenido de estos instrumentos y los procedimientos de elaboración no reflejan en todos los casos cambios sustanciales en el enfoque de gestión. Igualmente, los procesos de ejecución y evaluación son insatisfactorios. Todo esto se traduce en niveles de desempeño inferiores al potencial existente, tal como lo muestran los indicadores sectoriales y el índice de desempeño general del DNP, que combina indicadores de eficacia[271], eficiencia[272], capacidad de gestión[273] y cumplimiento de requisitos legales[274] y otras mediciones de diferentes instancias que demuestran dificultades en la gestión.

Según los datos disponibles para 2005, 17 municipios cumplieron con menos del 40% las metas previstas en sus planes de desarrollo, mientras que en 275 se presentó alguna de las siguientes situaciones: planes no evaluables, períodos de Gobierno atípicos o no reportaron información. Además, solamente un poco más de la mitad de los municipios del país cumplió las metas de sus planes de desarrollo por encima del 80%. En cuanto a la eficiencia en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, 608 municipios alcanzaron las más altas ineficiencias, al obtener calificaciones por debajo de 40%, mientras que otros 15 municipios no reportaron información. Paralelamente 279 alcanzaron niveles críticos en su capacidad administrativa, al obtener calificaciones por debajo de 40% y 53 municipios no reportaron información sobre este indicador. Solamente 8 municipios alcanzaron niveles satisfactorios y uno solo, que se encuentra en Nariño, obtuvo una calificación sobresaliente. En cuanto al desempeño fiscal, 11 municipios no reportaron información, otros 10 alcanzaron calificaciones críticas en su desempeño, por debajo de 40%, mientras que 666 obtuvieron niveles bajos de desempeño fiscal, con calificaciones entre 40 y 60%.

Los principales problemas identificados en la gestión pública territorial[275] están relacionados con: información escasa y de baja calidad para la toma de decisiones; incipiente desarrollo de una gestión orientada a resultados; desarticulación entre los instrumentos y procesos de gestión; débil transparencia en la gestión; poca utilización de formas asociativas para la prestación de servicios; insuficiencia del personal técnico y profesional capacitado; ausencia de liderazgos con legitimidad y capacidad de transformación. Por otra parte, los procesos de gestión presentan dificultades asociadas a la carencia de un mecanismo de formulación, ejecución y seguimiento coordinado de la política de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales; insuficientes instrumentos de investigación, información y evaluación; y escaso desarrollo de la función de asistencia técnica y administrativa de los departamentos con relación a sus municipios.

Con respecto a la participación ciudadana, la gran mayoría de las Administraciones Territoriales no han aplicado satisfactoriamente las disposiciones constitucionales y legales ni han asumido un compromiso efectivo con la generación de condiciones básicas para que los habitantes incidan en la gestión pública, situación que se ha visto agravada por la confusión normativa. Igualmente, existe poco apoyo institucional al mejoramiento de las organizaciones sociales. Por su parte, factores diversos como la limitación de tiempo, desconocimiento de las posibilidades de participación y prácticas culturales, restringen la posibilidad de vinculación de los ciudadanos a los distintos espacios existentes.

Finalmente, a pesar de la expedición del Decreto 1188 de 2003 para propiciar la efectiva coordinación entre las entidades nacionales y las entidades territoriales, se carece todavía de un esquema operativo viable y de un mejoramiento de las capacidades de las gobernaciones para liderar y organizar este proceso.

De acuerdo con lo anterior y en el marco de la autonomía de las entidades territoriales, se adelantarán acciones encaminadas a promover una gestión pública territorial orientada hacia resultados, la transparencia de la gestión, la efectiva participación ciudadana, la utilización de formas asociativas y la coordinación. Así mismo, se darán incentivos al mejoramiento de la gestión pública territorial a través de capacitación y asistencia técnica.

El Gobierno Nacional reforzará los elementos más relevantes de la gestión pública territorial, de manera que contribuyan al logro de las metas en cuanto a coberturas y calidad de los bienes servicios públicos de competencia de los Gobiernos territoriales, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, así como en la participación ciudadana en la gestión pública. Al respecto, se desarrollarán las siguientes políticas: Política Nacional de Fortalecimiento Institucional Territorial, Política de Coordinación de la Gestión y Política de Gobernabilidad Democrática.

La Política Nacional de Fortalecimiento Institucional Territorial articulará las acciones dirigidas a mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales y reforzará aspectos como los sistemas de información en las entidades territoriales, la gestión y presupuesto orientada a resultados, la articulación de los procesos de gestión, la formación de liderazgo local, la promoción de formas asociativas de gestión y las estrategias de mejoramiento institucional. Estas políticas se concretarán en los siguientes programas: programa de asistencia técnica dirigido a entidades territoriales, el cual deberá abordar la cualificación de los programas de Gobierno y la capacitación de los nuevos alcaldes y gobernadores[276]; programa de mejoramiento de la planeación, gestión e información orientada a resultados; programa de fortalecimiento del papel de los departamentos en la asistencia técnica y administrativa; y

---

271 Mide el desempeño de la entidad municipal para cumplir con las metas de producto propuestas en los planes de desarrollo.

272 Evalúa la capacidad que tiene una entidad territorial para maximizar el nivel de producto con los insumos disponibles o para minimizar los insumos para un nivel de producto en los sectores básicos de la gestión local como educación, salud y agua potable. Mide el desempeño de la entidad municipal para cumplir con las metas de producto propuestas en los planes de desarrollo.

273 Permite determinar la capacidad administrativa y el desempeño financiero de la entidad territorial para dar soporte a sus competencias.

274 Mide el cumplimiento de las disposiciones legales, establecidas en la Ley 715 de 2001 y demás que desarrollan o modifican dicha ley.

275 Esta parte se enfoca en problemas transversales de la gestión pública territorial dado que los asuntos sectoriales se abordan en los capítulos correspondientes.

276 En el mes de octubre de 2007 se realizarán las elecciones de nuevas autoridades municipales y departamentales, y dado que los planes de desarrollo se elaboran con base en los programas de gobierno que presentan los candidatos, es necesario realizar una estrategia para mejorar la calidad de dichos programas. Así mismo, es necesario capacitar a los nuevos alcaldes y gobernadores para contribuir a mejorar la gestión publica local y regional.

programa piloto de desarrollo institucional y gobernabilidad pública en el marco del laboratorio de desarrollo y paz[277].

Se hará énfasis en la formulación de los nuevos planes de desarrollo de departamentos y municipios y en la inclusión de las principales líneas de Gobierno Nacional en estos. Los planes de desarrollo territoriales deben abordar de manera integral todos los componentes del desarrollo, incluidos los aspectos institucionales y tener un enfoque poblacional en el cual se dé prelación a la atención de grupos vulnerables y de población desplazada[278]. Así mismo, se promoverán herramientas de información geográfica que faciliten la interacción institucional para apoyar los procesos de planeación y ordenamiento territorial.

Por su parte, la Política de coordinación de la gestión de los diferentes niveles de Gobierno en el territorio, permitirá que las funciones de coordinación y concertación sean formalizadas, institucionalizadas e instrumentadas. Para ello, se promoverán los mecanismos previstos en el Decreto 1188 de 2003, y se consolidará y difundirá el Manual de Oferta Institucional como instrumento de consulta para la planificación de las entidades territoriales.

La Política de Gobernabilidad democrática estará orientada a mejorar la democracia local y se desarrollará mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación, y un plan de acompañamiento y formación de la sociedad civil, a partir del cual, los ciudadanos hagan uso efectivo de los mecanismos de participación[279] y control político como el voto programático y la revocatoria del mandato, y asuman los deberes y derechos que tienen como ciudadanos frente a los procesos de gestión pública. Así mismo, se pondrá en marcha un plan de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y se prestará asistencia a las entidades territoriales para la formulación de sus estrategias de gestión pública participativa, se definirán indicadores, y se realizará seguimiento, evaluación y difusión del desempeño de departamentos y municipios en este campo.

Control y evaluación de la gestión pública territorial

Los estudios del DNP establecen que el país no hace uso efectivo de los instrumentos existentes para un efectivo control social y que la ciudadanía tiene un conocimiento limitado sobre la dinámica de la gestión pública, por lo cual, su capacidad veedora es limitada. A su vez, se evidencian problemas de información, que se expresan en que ella no es única, es dispersa, no es permanente, en varios casos es inconsistente y desactualizada y no está al alcance de la ciudadanía. Estos factores dificultan el seguimiento y evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas.

El Estado en su conjunto requiere que en el marco del proceso de descentralización, la formulación de políticas y planes en cada uno de los niveles de Gobierno cuente con los indicadores e instrumentos que hagan posible la autoevaluación objetiva, integral y oportuna de las decisiones adoptadas en el proceso.

En este sentido, los ministerios han iniciado esquemas de evaluación de logros en sus respectivas áreas, los cuales empiezan a producir datos más consistentes sobre los avances o limitaciones de la gestión sectorial en las entidades territoriales (ej. Ministerio de Educación ha diseñado el tablero de indicadores para determinar avances en términos de cobertura, calidad y permanencia del servicio educativo en sus diferentes niveles).

El Gobierno Nacional viene trabajando conjuntamente con los departamentos, para que tanto estos últimos como sus respectivos municipios formulen y ejecuten instrumentos de planificación y evaluación al interior de su administración, con el fin de garantizar mejores resultados en estos procesos.

Por lo anterior, se avanzará en reforzar el modelo de evaluación del desempeño de los Gobiernos territoriales, su aplicación y difusión masiva de los resultados, incluyendo la medición de los siguientes elementos: presupuesto por resultados y sistemas de costeo, destacando las mejores prácticas y orientando las acciones de acompañamiento técnico a las entidades territoriales de menores capacidades. También se fortalecerán los procesos de autoevaluación en las entidades territoriales y se producirá un marco general para institucionalizar la rendición de cuentas en las entidades territoriales y se implementarán auditorías selectivas a la gestión pública territorial.

Adicionalmente, se adelantará un programa de producción de información confiable sobre la gestión pública territorial. Para tal efecto, se exigirá a los Gobiernos territoriales el diligenciamiento del formato único de información pública territorial (Ley 962 de 2005), garantizando su oportunidad y veracidad y adicionalmente se reglamentará la obligatoriedad de llevar registros administrativos únicos.

Se promoverán acciones para que los municipios faciliten y promuevan el acceso de la comunidad a los resultados de su gestión, de tal forma que no sólo se valide la información reportada por los mandatarios locales, sino que se incentive el control social y la rendición de cuentas.

Para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y garantizar los objetivos del proceso de descentralización, se evaluará la calidad del gasto público territorial, principalmente, el financiado con recursos del SGP. Esta evaluación determinará la calidad de los bienes y servicios públicos entregados por los Gobiernos territoriales a la población e identificará las razones que conllevan a una buena o mala calidad, de manera que se puedan diseñar estrategias de acompañamiento a la gestión de los Gobiernos municipales que permitan fortalecer la descentralización.

7.4.5 Fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo

Los efectos positivos del crecimiento económico se pueden multiplicar para transformarse en bienestar para todos los colombianos a través de la incorporación de estrategias activas de desarrollo territorial, que reconozcan la diversidad regional del país.

Para lograr mayor efectividad en las políticas públicas y la aplicación de instrumentos para promover el desarrollo territorial, es necesario fortalecer las capacidades endógenas de las entidades territoriales mediante políticas nacionales orientadas hacia el fortalecimiento de su rol como promotores del desarrollo económico local y regional, privilegiando los ámbitos regionales y subregionales, e impulsando esquemas y procesos asociativos para la planificación, el ordenamiento y el desarrollo territorial, la integración regional y fronteriza, el aprovechamiento del territorio marítimo y sus recursos, y en general, para fortalecerlas institucionalmente en su gestión pública y en el financiamiento para el desarrollo territorial.

Fortalecimiento de la capacidad de coordinación y promoción del desarrollo económico departamental y municipal

El país ha ingresado gradualmente en la corriente global de los acuerdos comerciales internacionales, procurando contar con reglas de intercambio que consigan aprovechar las dinámicas de una economía exportadora, creando la oportunidad de transformar en competitivas las diversas ventajas comparativas que caracterizan a las diferentes regiones.

El proceso de construcción de las Agendas Internas para la productividad y la competitividad en el país ha permitido que las regiones (desde la perspectiva de los departamentos y municipios) redefinan sus condiciones actuales de desarrollo productivo y conciban una visión de competitividad, apuestas productivas, programas y proyectos que podrán ubicarlos en posiciones destacadas respecto a mercados de referencia regional, nacional e internacional.

Las cadenas o clusters que estructurarán las diversas apuestas productivas necesitarán articular en red los diversos componentes o eslabones formando sistemas productivos territoriales que integren eficientemente los ámbitos empresariales con los territoriales. Empresas y mercados funcionan en espacios territoriales definidos cuyas características condicionan su desempeño y eficiencia. El entorno físico, social e institucional que desarrollan las entidades territoriales determina la eficiencia productiva, la capacidad de aprendizaje e innovación y las

277 En el marco del Convenio de financiación específico celebrado entre la Comunidad Europea y la República de Colombia el 16 de diciembre de 2003.

278 Ratificado por la Tutela T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

279 A pesar de que en la ley existen numerosos espacios de participación, no se han apropiado en su dimensión real.

posibilidades de aprovechamiento y sostenibilidad local y regional del crecimiento económico.

Para la creación de entornos territoriales que favorezcan el crecimiento económico y propicien el óptimo aprovechamiento de los potenciales locales y regionales se apoyará a las entidades territoriales en:

1. La formación de sistemas productivos territoriales. En la mayoría de las regiones del país predomina una estructura empresarial de micro, pequeñas y medianas empresas que, en general operan de manera aislada y las infraestructuras, equipamientos, servicios y facilidades que provee el sector público no están articuladas son deficientes y dificultan formar conglomerados competitivos. Con la iniciativa de las administraciones territoriales, apoyadas por la nación, se necesita organizar sistemas productivos territoriales competitivos y sustentables.

2. El ordenamiento del territorio para la promoción del desarrollo económico. La estructuración de entornos territoriales que faciliten la formación de sistemas productivos territoriales exige que se disponga de planes de ordenamiento del territorio que permitan generar economías de localización y aglomeración y la accesibilidad y redes de comunicación para el funcionamiento articulado de los componentes del sistema, buscando el soporte en los centros urbanos que comuniquen con los mercados nacionales y mundiales y garantizando que los usos del suelo permitan la localización de actividades en armonía con el medio natural.

3. La creación y fortalecimiento de mecanismos institucionales. Se diseñará y pondrá en marcha un plan de fortalecimiento institucional dirigido a los Gobiernos territoriales para fortalecer sus capacidades en cuanto a formulación y ejecución de planes estratégicos, promoción de agencias de desarrollo, sistemas regionales de innovación, asociaciones de municipios, pactos de competitividad y parques tecnológicos e incubadoras de empresas, entre otros.

Promoción del Desarrollo Económico Territorial con Responsabilidad Social

La Ley 715 de 2001 asigna funciones a los departamentos como promotores del desarrollo económico y a los municipios como promotores de asociaciones y alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial y en general las actividades generadoras de empleo. Sin embargo, a pesar de la existencia de este marco normativo se puede decir que los municipios han avanzado muy poco en asumir esta función.

No obstante lo anterior, los departamentos han venido ganando experiencia en el desarrollo de esta competencia a partir de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE), creados por la Ley 7ª de 1991 y reglamentados por los artículos 7°, 35 y 37 del Decreto 2350 de 1991. Estos Comités se conformaron con la participación de los sectores público y privado, las universidades y los centros de investigación de las regiones, y constituyen el enlace entre la región y el Gobierno Nacional para promover una cultura exportadora, fomentar el crecimiento de las exportaciones y buscar la competitividad regional. Este proceso se constituyó en insumo fundamental para la Agenda Interna de Productividad y Competitividad.

La promoción del desarrollo económico con un enfoque de responsabilidad social de los actores involucrados, requiere la construcción de pactos territoriales, alianzas estratégicas y otros mecanismos e instrumentos de cooperación territorial que contribuyan a lograr los propósitos comunes de desarrollo. En este sentido, el Gobierno pondrá en marcha acciones para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en la promoción del Desarrollo Económico, para lo cual, se diseñarán instrumentos que orienten las políticas hacia el desarrollo productivo.

Para el efecto, entre otros, se fortalecerá el Programa *Art Gold Colombia*[280], concebido como una estrategia para el Desarrollo económico y social, cuyo resultado ha sido la implementación en varios departamentos y provincias del país, de las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL, las cuales, contribuyen a la planificación del territorio, a diseñar, gestionar y ejecutar proyectos productivos y de servicios, así como a servir de enlace con organizaciones regionales, nacionales e internacionales.

Articulación de procesos de Planificación, Ordenamiento y Desarrollo Territorial y Nacional

En el marco de los procesos de desarrollo regional en marcha, se vienen construyendo ejercicios de planificación estratégica, visiones de desarrollo con horizontes de largo plazo, agendas internas de competitividad, entre otros, los cuales vienen siendo liderados tanto desde los niveles territoriales como por las entidades nacionales. Si bien estos esfuerzos son significativos, requieren de mayor articulación, consensos y planes de acción conjuntos, de manera que se orienten a lograr las transformaciones económicas y sociales que se requieren para mejorar los niveles de desarrollo del país y disminuir las inequidades regionales.

El Gobierno Nacional, para contribuir a la articulación de los procesos regionales y nacionales, continuará promoviendo:

1. La construcción colectiva de la "Visión Colombia Segundo Centenario" con el fin de llegar a acuerdos con los diversos sectores sociales, las regiones, los partidos y movimientos políticos, la academia y los gremios económicos para llegar a una Visión de Colombia que no solo sea de Gobierno sino de Estado.

2. El apoyo técnico a las regiones para la elaboración e implementación de las visiones de desarrollo y planes estratégicos de largo plazo, de tal manera que las políticas y estrategias de desarrollo que se implementen, apunten a la construcción de la visión propia de cada territorio, en articulación con la Visión Colombia 2019.

3. La creación y fortalecimiento de figuras asociativas, tales como, agencias de desarrollo local y regional; alianzas estratégicas; convenios; asociaciones; etc. Así mismo, facilitará la transferencia de conocimiento entre entidades territoriales, organizaciones comunitarias, organismos nacionales e internacionales, promoviendo la conformación de sistemas regionales de innovación.

4. La articulación y armonización de la oferta estatal y de las agencias de cooperación internacional con el fin de fortalecer los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial, buscando mayor eficiencia e impacto de la inversión para el logro de los objetivos propuestos.

5. El diseño e implementación de políticas económicas y sociales dirigidas a diferentes regiones del país. Tal es el caso de la Política de Estado para el Pacífico, Política de Estado para Mejorar las Condiciones de Vida de la Población de Buenaventura, Estrategias para la reactivación económica y social de la región de La Mojana, entre otras.

6. La gestión de información básica y la estructuración de sistemas de información territorial que sirvan como apoyo a los procesos de planeación y gestión del desarrollo territorial, lo cual requiere implementar estándares básicos para la producción, certificación y flujo de la información, así como esquemas de capacitación y asistencia técnica.

Promoción del Desarrollo Fronterizo y la Integración Regional a nivel nacional e internacional

Si bien las regiones fronterizas[281] se constituyen en una oportunidad para la integración con los países vecinos[282] y para potenciar el desarrollo del país, hay que tener en cuenta que en la actualidad estas zonas[283], presentan bajos indicadores sociales y económicos. Así mismo el PIB de los departamentos fronterizos es inferior respecto a los departamen-

[280] Convenio Gobierno Nacional, el PNUD y la ACCI del 1° de septiembre de 2005.

[281] Este apartado tiene como fuente principal el documento: Visión Colombia II Centenario. Propuesta para discusión. DNP, 2005, así como el trabajo conjunto entre DNP y Cancillería.

[282] Artículo 289 de la Constitución Nacional: "Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente".

[283] Artículo 337 de la Constitución Nacional: "La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo".

tos del centro del país[284], lo cual unido a la debilidad de su infraestructura vial y de comunicaciones dificulta la integración con los centros de mayor dinamismo económico a nivel nacional e internacional.

El nuevo milenio, la globalización, el acelerado proceso de interdependencia entre las naciones, la conformación de bloques económicos, la geopolítica, entre otros elementos, han propiciado un nuevo panorama que obliga a considerar las fronteras como un nuevo eslabón en el proceso de crecimiento y desarrollo económico nacional.

De allí que, dadas las características especiales de las zonas fronterizas, es importante potenciar y fortalecer el proceso de desarrollo interno de las mismas y la integración con los países vecinos, brindando solución a los problemas comunes. De esta manera, la puesta en marcha de propuestas conjuntas de desarrollo económico y social a través de los acuerdos bilaterales, conllevan al aprovechamiento de las potencialidades de las zonas, para generar polos de desarrollo fronterizos. De igual manera, se deben generar estrategias de Estado que partan de las características propias de cada frontera a efectos de convertirlas en escenarios de desarrollo propicios para una adecuada integración.

La integración y desarrollo fronterizo aparecen como un reto tanto en las políticas de desarrollo interno como de la política exterior, que demanda concertación de las iniciativas que se propongan para las fronteras, teniendo en cuenta las necesidades de orden interno y los problemas que surgen de la convivencia en las zonas de frontera con los países vecinos. Con base en esta nueva concepción de las fronteras, el Gobierno Nacional se ha propuesto implementar una política para fortalecer el desarrollo fronterizo y por esta vía, la integración de las fronteras hacia el interior y con los países vecinos. Para el Gobierno Nacional es claro que un proceso de integración binacional no puede construirse a partir de comunidades fronterizas débiles, dependientes y carentes de las mínimas condiciones de desarrollo, infraestructura y bienestar.

La definición de una estrategia para las fronteras se convierte en un importante factor de la dimensión regional del desarrollo que debe reconocer las apuestas productivas definidas en cada una de las Agendas Internas Regionales para la productividad y la competitividad de los departamentos de frontera. En este sentido, es oportuno considerar una estrategia integral de desarrollo orientada principalmente hacia los sectores agroindustrial y agropecuario, turismo y minería[285], para lo cual se promoverán las Comisiones Regionales de Competitividad, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad.

Complementario a lo señalado anteriormente, este Plan contempla en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, una estrategia de "Control del Territorio y Defensa de la Soberanía", que contribuye al desarrollo y la integración fronteriza, reduciendo los factores que afectan la seguridad, el orden público y la soberanía nacional en las zonas de frontera.

En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional ha definido un conjunto de "Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía", entre las cuales vale resaltar el Plan de Fronteras y el Programa para Mantener las Capacidades Estratégicas, con lo que se garantizará que el Estado colombiano posea las capacidades militares y policiales suficientes para hacer presencia efectiva en las zonas de frontera.

De la misma forma, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) pondrá especial énfasis en la modernización del control migratorio que se presta a través de los puntos terrestres, aéreos, marítimos y fluviales del país, particularmente los ubicados en zonas de frontera. Un sistema de control migratorio eficiente es un medio crucial para obtener información estratégica sobre las posibles amenazas a las instituciones del Gobierno Nacional.

En términos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se reconoce la importancia de que el Estado colombiano disponga en las zonas de frontera del personal, el equipo y la infraestructura necesarios para asegurar la integridad territorial, toda vez que esta contribuye de manera crucial a crear un ambiente regional favorable a la cooperación y la integración económica con los países vecinos.

La materialización de estas estrategias se logrará a partir de:

1. Establecer políticas públicas para cada una de las fronteras que tiene Colombia con sus países vecinos, y promover la formulación de planes de desarrollo binacional para las Zonas de Integración Fronteriza con Ecuador, Perú y Venezuela y esquemas de integración binacional que se establezcan con Panamá y Brasil. En este sentido entre 2007 y 2010, se formularán los 5 planes de desarrollo binacionales y se avanzará en su implementación.

2. Fortalecer las Comisiones de Vecindad e Integración como mecanismo idóneo para la integración, a través de la concertación de los procesos de desarrollo e integración con los países vecinos, mediante coordinación interinstitucional que permita a cada entidad del orden nacional y territorial aportar propuestas para fortalecer la integración binacional.

3. Promover con los Gobiernos regionales, locales y con sus homólogos de los países vecinos la definición y ejecución de procesos de desarrollo, planes, programas y proyectos en las zonas de frontera y Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), en especial los proyectos priorizados en los respectivos Planes Binacionales[286].

4. Fortalecer la presencia estatal y de seguridad democrática en las zonas de frontera, a través de la ampliación del "Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social" hacía 40 municipios fronterizos. Para ello, a través de coordinación interinstitucional, el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el Departamento Nacional de Planeación y con el Ministerio de Defensa establecerán los mecanismos y las actividades necesarias que procuren mejorar las condiciones de vida de las poblaciones asentadas en estas zonas de frontera, a través de la puesta en marcha del referido Plan.

5. Participar activamente en procesos de integración regional como la Comunidad Suramericana de Naciones (CNS) y en el mantenimiento de la Comunidad Andina (CAN) como espacio de integración subregional, entre otros, con el fin de avanzar en la estrategia "Colombia como articulador estratégico en el hemisferio".

6. Impulsar el desarrollo de la infraestructura de interconexión binacional en:

Promover la integración regional: Fortalecimiento de la Comunidad Andina, avance en la consolidación de la Comunidad Suramérica de Naciones (CSN), impulso de los compromisos adquiridos en la implementación del Plan Puebla Panamá (PPP)[287], impulso y acompañamiento a los proyectos de la Iniciativa para la Integración Regional de Sur América (IIRSA)[288], entre otros;

Interconexión eléctrica con la Comunidad Andina y Mesoamérica.

Gasoducto para la interconexión con Venezuela.

Modernización, adecuación y desarrollo físico de pasos de frontera.

7. Garantizar, por parte de las entidades del orden nacional, la inclusión del componente de desarrollo fronterizo en sus políticas sectoriales, a través de la generación de estrategias de desarrollo en fronteras y el establecimiento de programas de desarrollo de acuerdo con sus competencias y en las áreas de atención que priorice el Gobierno Nacional.

8. Asegurar, por parte de las entidades del orden nacional, la definición de mecanismos y de las actividades necesarias para el desarrollo fronterizo, dando también prioridad a los compromisos internacionales.

---

284 El PIB agregado de los departamentos de frontera terrestre es seis veces menor al PIB agregado de Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca. Cálculos: DDTS-DNP, 2002 con base en información suministrada por DANE.

285 De acuerdo con lo expresado por el Consejo de Gobernadores de Frontera, Valledupar, noviembre 24 de 2006.

286 En especial en sectores como infraestructura, salud, educación y cultura, fortalecimiento institucional, medio ambiente y saneamiento básico, principalmente.

287 Integración vial, energética, telecomunicaciones, comercio, desarrollo humano, desarrollo sostenible, prevención de desastres y turismo

288 Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio, vía Pasto-Mocoa y navegabilidad del río Meta.

9. Gestionar, por parte de las entidades del orden nacional, la captación de recursos de los organismos de cooperación internacional, destinados al fortalecimiento, la integración y el desarrollo fronterizo.

10. Capacitar institucionalmente a las entidades territoriales de fronteras para asumir el reto de la integración y el desarrollo fronterizo, a través de programas de capacitación, foros u otras modalidades coordinados por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

11. Realizar una compilación y análisis de la normatividad existente en temas de fronterizo y de integración, que facilite la actualización normativa sobre la materia.

12. Realizar análisis comparado de la legislación fronteriza de Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, con el fin de proponer normatividad especial para las fronteras.

13. Fortalecer logística e institucionalmente el mejoramiento y agilización en los trámites, procesos y procedimientos que se hacen en los pasos de frontera para apoyar el comercio internacional, el comercio interfronterizo y el turismo.

14. En materia de Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, determinar las acciones a desarrollar en los departamentos que constituyen las fronteras del país.

15. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional, realizará las gestiones necesarias, para que, con la cooperación internacional se logre el intercambio de información de inteligencia, apoyo judicial y controles más rigurosos contra el narcotráfico, el lavado de activos y el tráfico de armas en las zonas de frontera.

Integración del territorio marítimo al desarrollo nacional

Colombia tiene un área marítima equivalente al 45% de la totalidad de su territorio, cerca de 3.000 km de costas, y está localizado estratégicamente sobre el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Sin embargo, los recursos y patrimonio marítimos no han sido aprovechados óptimamente, ni de manera integral y sostenible en beneficio de un mayor desarrollo para el país y del bienestar de su población.

Si bien en materia de políticas se han hecho esfuerzos y asignado recursos de diferente orden para apoyar el desarrollo en los departamentos costeros, estos esfuerzos no han estado totalmente articulados de tal manera que permitan generar las condiciones que se requieren para integrar el territorio marítimo al desarrollo regional y del país. Ejemplos de los esfuerzos en mención lo constituyen las políticas de turismo, ecoturismo, expansión portuaria, política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares, estrategias para el desarrollo de entidades territoriales como San Andrés y Nariño, política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura, programas para el desarrollo sostenible del Urabá antioqueño, chocoano y bajo y medio Atrato, y el plan integral para la población afrocolombiana.

La formulación e implementación de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros, así como la Visión Colombia II Centenario, constituyen estrategias orientadas hacia el manejo integral del territorio marítimo y sus recursos con perspectiva de mediano y largo plazo. De igual forma, en las apuestas productivas definidas en los ejercicios de Agenda Interna, los departamentos costeros, tanto del Pacífico como del Caribe, identifican como sectores promisorios los de acuicultura y turismo. Los anteriores procesos constituyen avances de gran magnitud para revertir la situación actual, siempre y cuando se establezcan estrategias integrales orientadas al mejoramiento de la competitividad y el desarrollo territorial.

Con el objeto de lograr el propósito de incorporar de manera integral y sostenible el territorio marítimo y sus recursos al desarrollo del país, aprovechando las potencialidades de sus espacios oceánicos, zonas costeras e insulares, contribuyendo al crecimiento económico y al mejoramiento del bienestar de su población, se desarrollarán las siguientes estrategias y acciones:

1. Consolidar el marco institucional y normativo para la gestión conjunta –sectores público y privado– del territorio marítimo y su aprovechamiento sostenible, lo cual implica (1) Apoyar la concertación del mecanismo institucional adecuado para el manejo integral del territorio marítimo; (2) promover la incorporación del ordenamiento costero y el desarrollo marítimo en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales; (3) articular las acciones de las instituciones con competencia sobre el territorio marítimo, garantizando la coordinación multisectorial e interdisciplinaria necesaria para el manejo del tema; (4) promover la cooperación internacional y la implementación de los instrumentos internacionales marítimos ratificados por Colombia.

2. Lograr un manejo integral y sostenible del territorio marítimo y sus recursos, lo cual implica formular de manera articulada políticas sectoriales y desarrollar programas y proyectos, entre otros, en los siguientes campos: seguridad alimentaria; pesca y acuicultura responsables; servicios portuarios; minas y energía; gestión del riesgo; seguridad marítima; comercio exterior; industria naval y marina mercante; conservación, recuperación y protección de la biodiversidad genética, de especies y ecosistemas; articulación funcional del territorio marítimo y continental; y consolidación de modelos de desarrollo turístico para el Caribe y el Pacífico colombianos.

3. Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en la investigación sobre mares y costas, entre otras acciones mediante el desarrollo de redes instrumentales de investigación científica marina, la formación de doctores y magíster en áreas claves para el aprovechamiento del territorio marítimo, la creación de centros de desarrollo científico y tecnológico, el fortalecimiento de los tanques de pensamiento marinos, y el diseño e implementación de una red de información y comunicación sobre el territorio marítimo que soporte la toma de decisiones en diversas áreas temáticas.

4. Fomentar la educación y cultura marítima y proteger el patrimonio cultural asociado al territorio marítimo, promoviendo entre otras acciones la incorporación del tema en los currículos de educación básica y media, la difusión y socialización de información relativa a la importancia y riqueza del territorio marítimo colombiano, recuperando y difundiendo el conocimiento tradicional de las comunidades costeras.

7.5 Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

La ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) son ejes del desarrollo económico y social del mundo moderno y deben proyectarse a la construcción de una sociedad equitativa que ofrezca igualdad de oportunidades a los talentos y recursos de la comunidad. La CTI tiene un papel fundamental en facilitar y activar la transformación de Colombia en una sociedad y economía del conocimiento. Estos son factores esenciales para acelerar el crecimiento económico y aumentar el nivel de desarrollo humano y social del país, puesto que permite la liberación del talento y la capacidad creadora, el mejoramiento de capacidades de autoorganización social, la elevación del bienestar y la solución de muchos problemas que se derivan y generan pobreza y conflictos. El conocimiento tiene una función social esencial para la formación de las nuevas generaciones y para la comprensión de la dinámica transformación del mundo contemporáneo.

Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación han formulado el Plan Nacional de Desarrollo Científico-Tecnológico y de Innovación 2007-2019, el cual concreta en estas materias la Visión Colombia 2019-II Centenario. En este documento se propone como misión para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI): "Producir, difundir y usar el conocimiento para contribuir a la transformación productiva y social del país a fin de garantizar un mayor nivel de competitividad y desarrollo humano sostenible".

Para que la economía colombiana tenga un crecimiento anual del 6% o superior, tal y como se plantea en este Plan Nacional de Desarrollo, se debe establecer una mayor y más fuerte articulación entre la generación y apropiación del conocimiento, la innovación en los sectores productivos y una mejora en la competitividad y productividad. Este esfuerzo de incorporación de conocimiento al aparato productivo es indispensable para competir en los mercados mundiales, afrontar los Tratados de Libre Comercio, y satisfacer los requerimientos de la demanda interna. El

conocimiento es fundamental para que el país promueva el cambio de su patrón de especialización productiva.

El país debe reconocer que el conocimiento es un factor de cambio social y productivo esencial para superar las brechas económicas y sociales existentes, alcanzar una mayor productividad, y promover la sostenibilidad del medio ambiente. Colombia requiere dar un salto cuantitativo y cualitativo en la forma como aprovecha su potencial humano y sus ventajas comparativas y competitivas. Para lograr un salto científico y tecnológico, se requiere que el país invierta, en el 2010, como mínimo el 1% del PIB en ciencia, tecnología e innovación y que aumente considerablemente la masa crítica de investigadores e innovadores. Entonces, es indispensable establecer planes progresivos de incremento de la inversión que garanticen la continuidad del proceso y que lleven finalmente a las metas establecidas en el Plan 2019. Esto permitirá agregar valor a la producción existente, diversificar la oferta exportadora y potenciar nuevos sectores basados en conocimiento. También permitirá aumentar las manufacturas basadas en recursos naturales, y los bienes y servicios de bajo, medio y alto contenido tecnológico.

Esta misión orientará al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para los próximos años, y será el referente para aumentar la inversión de los sectores público y privado. Para ello se requiere el fortalecimiento de dicha institucionalidad, su operatividad y marco de acción, y una mayor y mejor articulación y coordinación de todos los actores del SNCTI. Se necesita promover una agenda de concertación y coordinación de políticas públicas para financiar y sostener un esfuerzo colectivo de largo plazo, con el fin de asignar mejor los recursos y responsabilidades, concentrar los esfuerzos institucionales y aumentar el impacto de la CTI en el desarrollo del país. Este esfuerzo, bajo el liderazgo de Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación, debe ser el resultado de la participación activa y el aporte solidario y coordinado de los diferentes ministerios y demás órganos nacionales y regionales involucrados en el desarrollo científico y tecnológico, así como de los cuerpos académicos y demás actores del SNCTI incluidos los empresarios privados y públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en materia de CTI, fundamentado en el Plan 2007-2019 en CTI, tiene los siguientes objetivos, áreas programáticas y líneas de acción. Los objetivos del plan son: mejorar la capacidad competitiva del país y buscar soluciones a problemas sociales fundamentales, como son el empleo, la seguridad, la pobreza y la salud, mediante el apoyo al desarrollo científico-tecnológico y la innovación en Colombia.

El Plan se estructura en ocho (8) áreas programáticas que se ven materializadas en líneas de acción específicas. Las áreas definidas son: (1) incrementar la generación de conocimiento, (2) fomentar la innovación y el desarrollo productivo, (3) fomentar la apropiación de la CTI en la sociedad colombiana, (4) incrementar y fortalecer las capacidades humanas para CTI, (5) consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, (6) consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTI, (7) promover la integración regional, y (8) consolidar la proyección internacional de la CTI.

Diversas acciones se requieren para lograr lo anterior, entre ellas se destacan: el aumento de la inversión nacional en CTI; la consolidación de capacidades científicas y tecnológicas; la creación de mecanismos jurídicos que le otorguen un adecuado nivel de operatividad del SNCTI; el aumento de la vocación científica y de investigación en los jóvenes; la mayor valoración de las actividades científicas y tecnológicas en la sociedad colombiana, y particularmente por parte del empresariado nacional; el incremento en el grado de utilización del conocimiento en las actividades productivas; el mejoramiento de las relaciones entre las entidades del conocimiento y las empresas; y el aumento en la generación de investigación y desarrollo tecnológico pertinente para la solución de problemas y el desarrollo de las potencialidades del país.

Colciencias elaborará un Plan Anual de CTI, en coordinación con las demás instituciones del SNCTI, en especial con las entidades de Gobierno central que desarrollan proyectos de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Este plan anual planteará los programas y acciones concretos, y su respectivo financiamiento, para el cumplimiento de los objetivos y estrategias que en materia de CTI están contenidos en el presente PND. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCyT) deberá participar en la concertación del Plan y la aprobación del mismo.

7.5.1 Incrementar la generación de conocimiento

Se estimulará la generación de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación y se realizará una apuesta nacional por el conocimiento pertinente y de excelencia. El país apoyará la generación del conocimiento en todos los sentidos, tanto el conocimiento básico como aquel conocimiento que la sociedad demanda y requiere aplicar para aumentar las capacidades de organización y desarrollo social, tanto a nivel de las personas, como de las comunidades, empresas, instituciones, ciudades y regiones. Los Centros de Excelencia, los grupos de investigación, los proyectos estratégicos y las agendas de investigación e innovación de mediano y largo plazo, contarán con el apoyo necesario para el desarrollo de su actividad en consonancia con las prácticas y los avances científicos y tecnológicos mundiales, y con los grandes problemas y desafíos del país, sus regiones y sus ciudadanos. Se procurará que la Investigación y Desarrollo (I&D) involucren un componente substancial de formación de recursos humanos, particularmente en el nivel de maestría y doctorado. Para ello se han establecido 6 grandes líneas de investigación (fundamental; energía y materia; procesos biológicos, agroalimentarios y biodiversidad; ser humano y su entorno; educación, cultura e instituciones; gestión del conocimiento, aplicaciones sociales y convergencia tecnológica), las cuales se articularán y operarán a partir de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología con los que ha trabajado el SNCTI desde su inicio.

En la línea de investigación fundamental, se propenderá por entender de qué están hechas las cosas materiales de la naturaleza, pero también, todo aquello más abstracto que caracteriza al ser humano y las sociedades que construye. Esto incluye desde la transformación de materias primas a bienes y servicios de alto valor agregado, hasta los procesos de la abstracción humana que permiten la innovación y la convivencia pacifica. Se apoyarán e integrarán conceptualmente las actividades científicas y tecnológicas en ciencias básicas, sociales y humanas.

En la línea de investigación en Energía y Materia, se fortalecerá el conocimiento básico que permita entender mejor la naturaleza de las diferentes realizaciones de la energía y la materia, la tecnología para manejar y controlar la gran diversidad de contextos en que se presentan, y la innovación para transformar el conocimiento científico y técnico en bienes y servicios que mejoren la calidad de vida humana. Esto significa avanzar aceleradamente en la consolidación de capacidades científicas y tecnológicas que permitan transformar los cuantiosos recursos energéticos y materiales con que cuenta el país en bienes y servicios con valor agregado.

En la línea de investigación en Procesos Biológicos, Agroalimentarios y Biodiversidad, se requiere estudiar estos temas tanto a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos modernos así como desde la perspectiva de los conocimientos locales. Un reto fundamental de cara a la competitividad del sector agropecuario es lograr el conocimiento, protección y uso productivo y sostenible de la biodiversidad colombiana y, de manera más amplia de la base ambiental, entendida de manera amplia como la dotación de recursos naturales y ecosistemas que posee el país y las distintas formas de utilización tecnológica, económica y política que de ella hace la sociedad colombiana. Se debe enfatizar que el comercio internacional se torna cada vez más exigente en cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos y a la protección de las fronteras nacionales contra la importación de materiales vegetales y/o animales contaminados con agentes patógenos de distinta índole. Esto genera varios desafíos y oportunidades para el país relacionados con la obligación de la reducción de insumos de síntesis química en los procesos productivos y la oportunidad de la conquista de mercados nuevos de tipo ecológico que demandan estos tipos de alimentos sanos. En el mismo sentido surge como una cuestión prioritaria el cuidado del agua, como recurso en el que Colombia es un país privilegiado.

En la línea de investigación sobre el Ser Humano y su Entorno, se promoverá la generación de conocimiento en temas de ciencias de la salud y sus servicios, ordenamiento territorial y asentamientos huma-

nos, infraestructura y servicios sociales, economía e infraestructura y servicios de la producción, ciencias ambientales, ciencias del desarrollo nacional y sus contextos regional, urbano y rural.

En la línea de investigación en Educación, Cultura e Instituciones se requiere conocer, comprender y explicar los fenómenos humanos, sociales y educativos, así como incentivar el desarrollo de innovaciones sociales en la transformación y generación de aprendizajes que procuren bienestar y calidad de vida para todos los ciudadanos. La producción de conocimiento sobre la realidad social y el desarrollo humano es fundamental para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas, en forma coherente con las demandas y necesidades de bienestar de los ciudadanos. Se impulsará la investigación sobre los cambios sociales que el país está viviendo en los procesos de democratización, participación ciudadana, gobernabilidad, derechos constitucionales, y justicia y paz.

En la línea de investigación sobre Gestión del Conocimiento, Aplicaciones Sociales y Convergencia Tecnológica, se plantea incentivar la creación y aprovechamiento de conocimiento de acuerdo con las necesidades tanto productivas como sociales del país. Colombia debe avanzar en forma decisiva hacia el desarrollo y la adopción de las llamadas tecnologías convergentes, las cuales abarcan un conjunto de nuevas tecnologías caracterizadas por ser intensivas en conocimiento, por surgir de la confluencia de desarrollos en diversas áreas del conocimiento, por su aplicabilidad transversal y por generar nuevas capacidades en la resolución de problemas. La sociedad del conocimiento se construye en la medida en que se desarrolla una cultura que posibilite y promueva la creación, adquisición, difusión y el uso compartido de conocimientos y experiencias.

Adicionalmente, se reconoce la necesidad de fortalecer el uso de las ciencias y las tecnologías del espacio en el país, dada su capacidad de contribuir al desarrollo económico, social y empresarial. En tal sentido, es conveniente que el Gobierno Nacional consolide una política espacial e implemente proyectos que contribuyan al desarrollo, adaptación y aprovechamiento de las tecnologías espaciales en campos como las telecomunicaciones, la educación, la salud, la vigilancia ambiental, la gestión de recursos naturales, la atención de desastres, el monitoreo de los usos de suelo, las previsiones meteorológicas, el estudio de cambios climáticos, el transporte terrestre, la navegación marítima, fluvial y aérea y las telecomunicaciones. A través de la Comisión Colombiana del Espacio, se formulará y se coordinará la ejecución de una Política Nacional para propiciar el desarrollo de tecnologías espaciales y su aplicación productiva en todos los campos.

El Gobierno Nacional apoyará la elaboración de un plan en CTI del sector defensa, debidamente articulado con el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Estas acciones estarán enmarcadas en el convenio marco suscrito en el 2006 entre el Ministerio de Defensa y Colciencias, que tiene por objeto: unir esfuerzos técnicos, administrativos y financieros por parte del Ministerio de Defensa, la Fuerza Pública, las entidades descentralizadas del sector defensa, y Colciencias con el fin de incentivar la investigación útil para la seguridad y la defensa nacional y el desarrollo del sector. Para lograr lo anterior, se desarrollarán programas y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico e innovación, de formación de recursos humanos al más alto nivel y de apropiación de tecnologías avanzadas.

En el sector de la defensa nacional, se fortalecerá la capacidad científica y tecnológica, mediante el fortalecimiento de grupos de I&D para la generación de conocimientos e innovaciones en el sector civil y para la seguridad nacional. Para lo cual, es necesario apoyar al Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), particularmente a las entidades involucradas con I&D, tales como la Industria Militar (Indumil), la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (Cotecmar), y el Centro de Investigaciones en Tecnología Aeronáutica (CITA). Estas acciones se desarrollarán conjuntamente con empresas privadas, buscando potenciar las capacidades existentes en CTI de estas instituciones.

7.5.2 Fomentar la innovación y el desarrollo productivo

El Plan propone una política de desarrollo empresarial fundamentada en 5 ejes, uno de ellos es el fomento a la innovación para la competitividad. A continuación se desarrollan las acciones que el SNCTI, bajo el liderazgo de Colciencias, promoverá en materia de innovación y desarrollo empresarial, complementando lo propuesto en dicha sección.

Esta área programática, se enfoca a la necesidad de dinamizar la articulación del SNCTI para fomentar la generación y transferencia de conocimiento a los contextos productivos y sociales locales, teniendo en cuenta que se debe actuar de manera diferenciada según el sector y las características de las empresas. La innovación y el desarrollo tecnológico, como factores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico, tendrán como reto de este cuatrienio la reconversión industrial para: (1) competir adecuadamente en mercados globales, (2) satisfacer la demanda interna y, (3) lograr su popularización y democratización frente a los actores sociales y productivos. Estas acciones se impulsarán bajo el liderazgo de Colciencias, y con el concurso del Sena, los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Agricultura, Educación, Comunicaciones y Defensa, a través de los diferentes programas de estas entidades.

Alrededor de este propósito deben concurrir el desarrollo del talento humano, la transferencia tecnológica, los fondos públicos para CTI, la inversión privada, y el incremento de la productividad, acciones en las que se deben involucrar los sectores privado y público. De este modo, si Colombia incrementa su disponibilidad de conocimiento aplicado a la producción, podrá aumentar sus ingresos y mejorar el nivel de equidad y calidad de vida de sus ciudadanos.

Tres elementos claves deben orientar la política de innovación: (1) la innovación es un proceso (social); (2) la innovación es uso y aplicación de conocimiento (nuevo o existente) con fines económicos; (3) las innovaciones se pueden obtener mediante la realización de múltiples actividades, tales como la adquisición de tecnología, bien sea incorporada en bienes de capital o no incorporada[289], la capacitación, las actividades de I&D, y los cambios organizacionales y de comercialización. Esto significa que la tecnología no tiene que ser permanente reinventada, la gran mayoría se adquiere a través de distintos mecanismos, como compra de bienes de capital y bienes de consumo, inversión extranjera, adquisición de patentes y licencias. Por supuesto, algunas provienen de procesos de investigación, pero casi siempre son investigaciones sobre objetos y conocimiento previamente existentes. La compra o adquisición "exógena" de tecnología para la solución de problemas no es una característica de los países en desarrollo; históricamente la "transferencia tecnológica" ha sido mucho más importante y voluminosa entre países industrializados que en entre países "desarrollados" y "en desarrollo". La estrategia de innovación reconoce que la incorporación de tecnologías implica "abrir" las tecnologías, es decir aprender a descifrarlas, traducirlas y aplicarlas a las necesidades locales, y consecuentemente se apoyarán iniciativas que desarrollen y fortalezcan estas capacidades en las empresas.

Las líneas de acción propuestas para alcanzar una adecuada transformación productiva y social del país son:

1. Apoyar a las empresas en sus actividades de búsqueda, evaluación, negociación, y apropiación de tecnología. Estas acciones están guiadas por una premisa, que la transferencia de tecnología, sea un proceso "real" de traducción de conocimiento, como una forma de apropiación inteligente, base de la innovación efectiva. Parte del apoyo que se brindará estará orientado a capacitar recurso humano de la empresa en estos diferentes aspectos.

2. Apoyar el desarrollo de clusters u otras formas organizativas empresariales, como mecanismo fundamental para competir en mercados globalizados.

3. Establecer mecanismos de apoyo diferenciados según el sector de la producción que se atienda, y el tamaño de empresa beneficiaria. Las necesidades del sector agropecuario y de aquellos basados en el

[289] Estas tecnologías comprenden entre otras las patentes, las licencias, el know-how, y la asesoría técnica.

aprovechamiento de recursos naturales son claramente diferentes de las de la industria manufacturera o el sector servicios. Por otra parte, las empresas grandes, medianas, pequeñas y micro tienen requerimientos distintos, en términos de cuantías, y de tipos de apoyo (instrumentos de política).

4. Apoyar las alianzas entre entidades del conocimiento y empresas, tales como los Comités Universidad-Empresa que se han venido constituyendo en distintas regiones del país.

5. Consolidar las distintas redes de innovación y sistemas regionales de innovación que se han venido dando al interior del SNCTI, diferenciando según el sector de la producción o la región que se atienda.

6. Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos como el factor central de los procesos de innovación. Estos apoyos deben ir orientados hacia el mejoramiento de los niveles de calificación, la implementación de prácticas de administración de recursos humanos en las empresas y organizaciones, la incorporación de TIC acompañadas de capacitación del personal, y el estímulo a novedosas formas de participación en la toma de decisiones en los procesos de innovación. Se fortalecerán las acciones de formación de personal de alto nivel para liderar procesos de innovación y de personal técnico capaz de vitalizar los procesos de apropiación de las innovaciones en los puestos de trabajo, y por tanto, en la producción.

7. Apoyar el desarrollo del Sistema de Propiedad Intelectual y del Sistema Nacional de Calidad.

El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, como ente articulador de las redes de producción y circulación del conocimiento, ha venido constituyéndose sistemáticamente en el pivote de la actividad de CTI en el país. Se consolidará dicha institucionalización buscando que, bajo el liderazgo de Colciencias y el apoyo decidido del DNP, sus distintos componentes actúen efectivamente como un sistema coordinado con la función de promover y optimizar los procesos de innovación empresarial. A lo largo de cerca de cuatro décadas se han venido construyendo capacidades científicas y tecnológicas, que nos permiten partir de una base aun pequeña pero capaz de traducir conocimiento de forma novedosa y eficiente. Así lo ponen de manifiesto los centros y grupos que realizan actividades de I&D, el crecimiento en el número de grupos de investigación, las publicaciones, el número de personas altamente capacitadas, etc. Se debe aprovechar al máximo esa capacidad construida con la que cuenta el país y fortalecerla para garantizarle su sostenibilidad a largo plazo.

La innovación como proceso social, se basa en la producción e intercambio de conocimiento entre múltiples actores, internos y externos a las organizaciones. La innovación no la hacen las empresas ni los centros de investigación o desarrollo tecnológico de manera aislada, sino que es el producto de una red de agentes sociales que involucra desde los proveedores de bienes y servicios hasta los usuarios y clientes. En consecuencia, se promoverán alianzas institucionales y construcción de redes de empresas, investigadores, innovadores, usuarios y agentes gubernamentales, para lo cual se debe fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y las diversas organizaciones que lo componen, como la base para la conformación de dichas redes y alianzas.

El país requiere de un adecuado sistema de propiedad intelectual para promocionar la generación y el uso del conocimiento, competir en una economía globalizada, y atraer capitales extranjeros. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente con las otras entidades interesadas, prepara el documento Conpes "Bases de un Plan de Acción para el Desarrollo del Sistema de Propiedad Intelectual" cuyo objetivo es establecer un plan de acción de corto y mediano plazo tendiente a cualificar el impacto del Sistema de Propiedad Intelectual sobre la competitividad nacional y la productividad de sus agentes económicos, mediante el estímulo a la producción de conocimiento. Colciencias promocionará el desarrollo del sistema de propiedad intelectual mediante el apoyo a talleres de capacitación en gestión de la propiedad intelectual a la luz de los Tratados de Libre Comercio, y la financiación de las actividades relacionadas con la obtención de derechos de propiedad intelectual para personas naturales y jurídicas. El Gobierno Nacional, a través de Colciencias y las demás entidades promotoras de la CTI, reglamentará su participación en los desarrollos que se generan.

Se han identificado una serie de obstáculos para la realización de investigación científica que usa recursos biológicos y genéticos, y saberes ancestrales. El Ministerio del Medio Ambiente, con el apoyo de Colciencias, viene impulsando la revisión del marco legal y regulatorio para facilitar la investigación científica nacional en diversidad biológica y recursos genéticos.

En relación con el sistema nacional de calidad, se apoyarán las acciones contenidas en el Documento Conpes 3446 de 2006 sobre Lineamientos para una Política Nacional de Calidad. Colciencias desarrollará las siguientes acciones: promover la articulación de los laboratorios de las universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico, mediante el fomento de la certificación internacional de estos laboratorios y el apoyo a proyectos que impliquen el desarrollo de capacidades para la prestación de servicios; capacitación de recursos humanos de alto nivel en las nuevas tecnologías mediante becas de formación doctoral y programas de capacitación para empresas realizados por universidades; propiciar la consolidación de empresas de ingeniería y consultoría privadas, de laboratorios de pruebas y ensayos, y de organismos de capacitación.

En cuanto al apoyo, desarrollo y fortalecimiento de los clusters y otras formas de organización empresariales, desde Colciencias se generarán acciones para fortalecer las capacidades de desarrollo tecnológico, e innovación de las empresas miembro de estos conglomerados. Es importante resaltar que los clusters son espacios, definidos geográfica y socialmente, donde se da comunicación inter-empresarial, y donde la infraestructura institucional y el contexto socio-cultural estimulan la innovación continua y el aprendizaje colectivo. Para fortalecer la producción y competencia basada en conglomerados es imperativo crear capacidades de generación de conocimiento local, para lo que Colciencias y el Sena emprenderán acciones conjuntas. Se espera que los empresarios aumenten la inversión en actividades de innovación, creen empleo, exporten, creen empresas nuevas, desarrollen redes de proveedores locales, y se articulen activamente con otros actores del SNCTI.

Por otra parte, el aprendizaje como factor fundamental en el proceso de innovación, se da de manera interactiva y acumulativa. En este sentido cobra especial importancia el recurso humano, receptor y transmisor de información y conocimiento. Para ello, Colciencias y el Sena emprenderán programas de apoyo a la formación de recursos humanos especialmente en el nivel de postgrado (maestría y doctorado), capaces de insertarse efectivamente en las redes de innovación y liderar las alianzas necesarias para apoyar estos procesos.

Colciencias cuenta con una serie de mecanismos financieros e incentivos para la innovación y el desarrollo tecnológico, los cuales buscan reforzar la transformación productiva del aparato productivo nacional, tales como: líneas de crédito con incentivos a la innovación tecnológica, cofinanciación de proyectos y programas estratégicos, proyectos precompetitivos de I&D, apoyo a misiones empresariales, riesgo tecnológico compartido, fomento de la industria de capital de riesgo para empresas innovadoras, e incentivos tributarios para la investigación y la innovación. Se buscará contar con un compromiso claro del sector financiero a través de su participación y soporte de los anteriores instrumentos de apoyo a la innovación.

Unido a lo anterior, se impulsarán otros mecanismos de apoyo a la innovación y la modernización tecnológica, tales como dar prioridad a la tecnología nacional en las compras del Estado, fomentar la elaboración de normas técnicas nacionales y la certificación internacional de laboratorios del país. En particular, el poder de compra del Estado colombiano puede convertirse en un motor del desarrollo tecnológico del país, tanto de bienes y servicios actualmente en producción, como de nuevos productos y servicios con alto contenido tecnológico.

Concomitantemente, Colciencias y el Sena, en asocio con los Ministerios y entidades correspondientes a cada sector, buscarán mecanismos institucionales para la generación y consolidación de espacios de dis-

cusión que permitan la participación activa de empresarios, agentes gubernamentales, investigadores y usuarios de tecnologías en los procesos de evaluación e implementación de nuevas tecnologías.

7.5.3 Fomentar la apropiación de la CTI en la sociedad colombiana

La apropiación social se orienta a generar una base cultural sólida de percepción y valoración de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras por parte de la sociedad. Sólo en la medida en que una sociedad se siente copartícipe en la toma de decisiones y la consecuente validación y construcción de conocimiento científico se puede hablar de apropiación cultural de la ciencia y la tecnología. Por lo tanto, el fomento a la apropiación social del conocimiento exige, entre otros procesos, hacer evidente ante la opinión pública que la CTI hace parte del quehacer diario y por consiguiente, le concierne a todos los ciudadanos y no solo a los expertos. En este sentido, es necesario construir canales de comunicación que actúen en los dos sentidos, a saber, desde los expertos hacia los legos y viceversa.

Una sociedad donde el conocimiento acerca de cómo opera la ciencia y la tecnología está ampliamente distribuido entre la población, abre espacios para utilizarlo democráticamente en la toma de sus principales decisiones. Por tanto, el conocimiento debe hacer parte de la Agenda Pública donde se discuten los problemas y soluciones del país. Las principales líneas de acción son:

• Promover y favorecer la circulación de información sobre la construcción de conocimientos científicos y tecnológicos y los procesos de innovación, como prácticas sociales, a través de medios masivos de comunicación.

• Estimular la participación de los actores sociales en los procesos de generación, comprensión, validación y uso del conocimiento a favor de la sociedad colombiana.

• Crear espacios de debate, donde puedan participar los grupos sociales, académicos, económicos y políticos pertinentes, sobre decisiones políticas en donde la ciencia y la tecnología juegan un papel preponderante, tales como implementación de nuevos sistemas de transporte, investigación en ciertas líneas biotecnológicas, uso y explotación comercial de material genético y de conocimiento local, etc.

• Promover proyectos de investigación conjuntos entre universidades (facultades de educación, ciencias e ingeniería), entidades dedicadas a la apropiación y medios de comunicación, para generar espacios de reflexión que ayuden a comprender el proceso de producción y circulación del conocimiento y sus implicaciones sociales, políticas y económicas.

• Apoyar los programas y las instituciones nacionales dedicados a la apropiación social de la CTI.

• Promover la creación en el sector educativo formal y no formal de cursos que promuevan la reflexión acerca de la relación entre ciencia, tecnología, naturaleza y sociedad.

• Apoyar la apertura de programas de estudios sociales de ciencia y tecnología y de comunicación de la CTI.

La formación especializada de los maestros para la enseñanza de la ciencia a los niños y jóvenes, y la presencia de centros interactivos donde la ciudadanía tome contacto con los desarrollos propios de la CTI, son esenciales para mostrar los estrechos vínculos que existen y deben existir entre ciencia, tecnología, naturaleza y sociedad. Por lo cual se apoyará el montaje y desarrollo de centros interactivos de CTI en las regiones, promoviendo y dando apoyo institucional y financiero para la creación de dichos centros, tanto de naturaleza estacionaria como móvil (o itinerante). Colciencias, Maloka, y otras instituciones especializadas prestarán asistencia técnica para la creación y funcionamiento de los centros. Se fomentará el trabajo en red para el aprovechamiento de recursos y su movilización en el país.

7.5.4 Incrementar y fortalecer las capacidades humanas para la CTI

Para ser competitiva en un mundo basado en la innovación, Colombia requiere aumentar su ritmo de producción de conocimiento. El país necesita contar con un grupo significativo de personas dedicado a actividades de ciencia, tecnología e innovación. Referentes internacionales indican que una sociedad requiere al menos que uno de cada mil habitantes esté dedicado a actividades de CTI, para lograr una masa crítica que permita una adecuada y creciente incorporación de conocimiento a las distintas actividades de la sociedad. Para ello se debe aumentar significativamente el número de personas con doctorado y maestrías. También se conformará una red de apoyo de colaboradores que faciliten la producción, apropiación y uso del conocimiento en todos los niveles educativos y en todos los sectores sociales. Se busca reconocer el valor del concepto de cadena educativa, por el cual las personas deben maximizar sus oportunidades de formación a lo largo de la vida y ejercer su derecho al libre pasaje entre los niveles de formación básica y secundaria, formación para el trabajo y educación superior. La ciencia y la tecnología deben ser parte integral de este proceso de formación.

En materia de formación avanzada (doctorados y maestrías) se ampliará la formación de investigadores que el país necesita para lograr y consolidar el desarrollo científico-técnico. Colciencias y el Ministerio de Educación trabajarán para fortalecer y promover la creación de programas de posgrado (maestrías y doctorados) en las instituciones de educación superior colombianas y negociarán la segunda fase del crédito ACCES ante el Banco Mundial. Con el fin de mantener aquellos programas al día con las tendencias internacionales, también se apoyará la formación a nivel de maestría, doctorado y posdoctorado de futuros investigadores en universidades de la más alta calidad en el exterior, con miras a que se vinculen, a su regreso, a instituciones académicas así como a empresas. Adicionalmente se promoverán las vocaciones científicas y tecnológicas y sus actividades en todos los niveles educativos, especialmente a través del Programa Ondas, con miras a interesar a la niñez y a la juventud en la investigación científica, y las actividades tecnológicas e innovativas. Se facilitará la articulación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, de modo que se pueda adecuar la capacitación de los trabajadores al ritmo del progreso tecnológico. Se propenderá por que los trabajadores se interesen en adquirir los conocimientos básicos y las destrezas profesionales para participar en la transformación del aparato productivo nacional.

A través de diferentes mecanismos se promoverá la vinculación de destacados científicos (colombianos y extranjeros) residentes en el exterior a las entidades del SNCTI. También se impulsará la formación de gestores del conocimiento de alto nivel que puedan formar y entrenar profesionales especializados en la gestión del conocimiento avanzado, particularmente en las áreas de la promoción, la administración, la planificación y el seguimiento de los planes y programas científicos y tecnológicos de gran alcance y complejidad.

7.5.5 Consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

La institucionalidad de la CTI es uno de los principales activos con que cuenta el país, luego de cuarenta años de políticas continuas y coherentes. De allí que su consolidación deba enfocarse, por un lado, a preservar y valorizar los logros alcanzados y, por el otro, a superar las limitaciones que aún existen. Así mismo, es necesario adaptar las bases del actual SNCTI a las nuevas condiciones que se prevén para nuestro país en el 2019. Es necesario optimizar el marco jurídico actual y expedir normas que generen mecanismos efectivos y eficaces de coordinación del gasto público en CTI. Es indispensable que existan mecanismos administrativos, jurídicos y logísticos de coordinación en la planeación y ejecución, de manera que las capacidades desarrolladas y por desarrollar actúen en forma sinérgica para potenciar el sistema en su conjunto. Teniendo como marco de largo plazo la Visión Colombia II Centenario, y los objetivos plasmados allí, el SNCTI, y Colciencias en particular, no están financiados adecuadamente para el cumplimiento de todas las metas y por lo tanto para responder a los desafíos que el país tiene.

A este efecto se emprenderá la consolidación institucional del SNCTI, con el objeto de incrementar la funcionalidad, la integración, la coordinación operativa, la eficiencia y el espíritu cooperativo del conjunto de entidades, programas y procesos involucrados en el desarrollo cien-

tífico y tecnológico del país. Se crearán mecanismos de coordinación institucional para el diseño y la financiación de políticas y programas en CTI, buscando la eficiencia, eficacia y equidad en el SNCTI, con el fin último de optimizar los recursos y evitar la dispersión de acciones. Se buscará, con el apoyo del Gobierno Nacional, potenciar a Colciencias y asegurar los recursos financieros suficientes para el SNCTI.

Esta reorganización requiere una visión de largo plazo así como un seguimiento y evaluación permanentes. Esta necesidad conlleva la utilización de la prospectiva científica y tecnológica e inteligencia competitiva, como medios para la construcción de futuros con base en la participación de todos los agentes del SNCTI.

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

Las actividades de ciencia, tecnología e innovación requieren una infraestructura física de investigación e innovación, y de una disponibilidad y un flujo de información y conocimiento suficiente y oportuno. El apoyo a sistemas de información debe orientarse a mejorar el acceso para los actores del SNCTI a las fuentes y canales de información científica y tecnológica; y a proveer información sobre y para la gestión, seguimiento y evaluación del sistema. La carencia de información confiable y consolidada ha llevado al fraccionamiento de esfuerzos y la duplicación de tareas, tanto de entidades del Gobierno Nacional, como de entes territoriales, y organizaciones empresariales y sociales, lo cual va en detrimento de la consolidación del SNCTI. Por otro lado el país a través de los años ha construido una capacidad de investigación científica y desarrollo tecnológico en múltiples centros de I&D, tanto públicos como privados, que no se puede perder ni subutilizar.

En primera instancia, se buscará mantener y modernizar la capacidad e infraestructura existente, en universidades, centros de I&D, y centros de apoyo a la innovación, para lo cual se requieren considerables apoyos institucionales. Igualmente, se buscará generar entre las instituciones e investigadores una cultura de uso compartido y cooperativo de la infraestructura disponible, así como bibliotecas, laboratorios, redes de información e intercomunicación, bases de datos, suscripciones a bibliografía electrónica, redes de internet, plantas piloto, entre otros, de un mismo municipio o región.

En segundo lugar, a partir de la plataforma existente, y de instituciones como el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, se requiere la consolidación de un Sistema de información amplio y eficaz para la ciencia, la tecnología y la innovación que sirva para formular políticas, establecer prioridades, y evaluar programas e instituciones a través de información oportuna y confiable que sirva a los actores del sistema para la toma de decisiones estratégicas.

En tercera instancia, se promoverá el desarrollo y la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación a todos los procesos de CTI con el ánimo de facilitar la modernización del Sistema y avanzar hacia una sociedad del conocimiento. Colciencias y el Ministerio de Comunicaciones, promoverán proyectos de infraestructura, tales como el fortalecimiento de la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada (Renata). También se propenderá por el desarrollo de una cultura de evaluación de impacto de inversión en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) por medio de ejercicios formales de medición y evaluación. Se desarrollarán o contratarán sistemas abiertos, que permitan escalabilidad, competitividad y conectividad, que conduzcan a una infraestructura de TIC flexible, que se adapte a las necesidades cambiantes de las organizaciones.

7.5.7 Promover la integración regional

Colombia tiene condiciones únicas debido a sus características de país tropical –amazónico, andino y costero– que exigen explicaciones propias y manejos técnicos e instituciones eficaces. En este contexto de diversidad cultural, natural y productiva, resultado de la heterogeneidad regional, existen múltiples oportunidades para mejorar el nivel de vida de nuestra población. Para ser viable en el contexto global, el desarrollo científico, tecnológico e innovativo del país deberá sustentarse en el conocimiento de las realidades locales, así como en la comprensión y la dinamización de procesos participativos a través de proyectos estratégicos, tendientes a establecer lazos de cooperación, sinergia y eficiencia colectiva donde participen los actores públicos, productivos y sociales de las regiones.

Colciencias impulsará el mejoramiento de la Gestión Pública de la CTI en el orden territorial, en procura de una mayor y efectiva descentralización y desconcentración de las actividades científicas y tecnológicas. El papel de las alcaldías y gobernaciones en ciencia y tecnología, y su fortalecimiento institucional, es fundamental para disminuir las desigualdades y desequilibrios entre las regiones y para facilitar su cohesión social y económica.

También se impulsará el conocimiento sobre las potencialidades, capacidades y vocaciones de las regiones, con miras a fortalecer los procesos de desarrollo territorial, a escala local y regional que vienen adelantándose en el país. Igualmente se favorecerán proyectos para el desarrollo de territorios estratégicos de Colombia, tales como la Amazonia, el Chocó Biogeográfico, los Espacios Oceánicos y zonas costeras, el Espacio Geoestacionario, el Macizo Colombiano y las Zonas de Integración de frontera, con el propósito de aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que ellas ofrecen e integrarlas a los procesos nacionales de desarrollo económico y social sostenible.

Finalmente, se estimulará el desarrollo de comunidades de conocimiento empírico y tradicional, con miras a identificar, proteger y aprovechar los saberes científicos y tecnológicos tradicionales de las regiones.

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

Los procesos de globalización suponen para la actividad científica y tecnológica del país una intensa y permanente integración con el acontecer científico y tecnológico mundial. Estos esfuerzos de cooperación internacional indican una doble vía, en donde exista una apertura al conocimiento y a las tendencias que se están generando en el mundo, para la construcción de nación; y otra de presencia en las actividades y los logros del país en el escenario mundial, contribuyendo al progreso de toda la humanidad. La ciencia, la tecnología y la innovación deben pensarse necesariamente en un contexto universal, donde los flujos de conocimiento y la movilidad de personas son un factor constante para acelerar los procesos de aprendizaje colectivo.

En este contexto Colciencias, los Ministerios de Educación Nacional y de Relaciones Exteriores, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional promoverán la articulación de Colombia a proyectos estratégicos bilaterales y multilaterales de CTI, se estimulará el desarrollo de la cooperación internacional y se ampliarán los canales de comunicación e información acerca de los logros de la comunidad científica y tecnológica nacional y sus colegas internacionales. De esta forma el país mejorará los procesos de identificación, promoción, articulación, coordinación y apoyo de proyectos de cooperación técnica y financiera para la ciencia, la tecnología y la innovación. Ello implica promover la gestión de la cooperación internacional dentro de una visión estratégica de largo plazo que permita constituir a la cooperación en un instrumento eficiente y eficaz para la adquisición y desarrollo de las tecnologías y conocimientos que se requieren en cumplimiento de objetivos estratégicos acordes con la Visión Colombia 2019.

Las universidades, los centros de investigación científica, desarrollo tecnológico y de prestación de servicios científico-técnicos, y las empresas deben optimizar sus estrategias de captación de recursos financieros, transferencia de tecnología, intercambios académicos, becas, pasantías, donación de equipos, y trabajos científicos conjuntos.

7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo

7.6.1 Cultura para la convivencia

La estrategia de crecimiento económico y fortalecimiento de la democracia busca principalmente fortalecer el tejido social, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, el respeto a los derechos humanos, el fomento del pluralismo y la participación ciudadana.

Dentro de esta estrategia cobra importancia el concepto de formación en valores, que encuentra mayor justificación por las transformaciones generadas con la globalización a nivel mundial, las cuales han tenido su réplica en el contexto nacional, razón por la cual los procesos educativos y culturales deben tender hacia el mejoramiento cualitativo de la educación formal y educación para el trabajo y el desarrollo humano, que tiene como objetivo lograr ciudadanos competentes para desempeñarse en un contexto social complejo, capaces de asumir compromisos, adaptarse con eficacia a las nuevas realidades de la economía y el trabajo y asumir con actitud crítica y transformadora este nuevo reto de globalización e internacionalización de la sociedad.

Metas y acciones requeridas

• Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (Sinfac)

Para llevar a cabo este propósito se impulsarán iniciativas como el Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (Sinfac), a cargo del Ministerio de Cultura, que tiene como objetivo orientar, coordinar y fomentar el desarrollo de la educación artística y cultural no formal como factor de cohesión social.

• Plan Nacional de Cultura y Convivencia

Dentro de esta estrategia también se encuentra el fortalecimiento del Plan Nacional de Cultura y Convivencia, articulado a los programas del Alto Comisionado para la Paz, que tienen como objetivo hacer que el diálogo cultural vaya más allá de la apreciación y valoración pasiva de la pluralidad para generar diálogos, interacciones y enriquecimientos mutuos. El diálogo en las culturas y entre las culturas invoca al sentido político del término *reconocimiento*, el cual implica convertir la apreciación de la diversidad en prácticas sociales, formas de actuar y de relacionarse sustentadas en el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos. Es aquí donde la relación entre cultura y convivencia puede trascender retóricas vacías y convertirse en una posibilidad concreta de hacer de este un país que logre aprovechar sus diferencias culturales en la construcción de un futuro mejor para todos.

Con este programa en los distintos niveles territoriales a la fecha se han adelantado procesos de formación en los que se han capacitado 50.342 promotores culturales que trabajan impulsando procesos de convivencia en comunidades de diferentes distritos y departamentos del país, lo que ha permitido la realización de 8.025 productos de convivencia.

Por tal razón, se propone para el próximo cuatrienio ofrecer a los colombianos un espacio para asumir, expresar y resolver sus diferencias, mediante la creación y consolidación de 200 franjas de opinión en las emisoras comunitarias y de interés público, que aporten a la comprensión de sociedad y a la resolución pacífica de conflictos.

• Cultura ciudadana

El desarrollo de las sociedades no se limita de manera exclusiva a la acumulación de factores productivos y al crecimiento de la riqueza: es necesario que los miembros de la ciudadanía gocen de ciertas garantías institucionales que le permitan al capital humano de cada uno alcanzar su máximo potencial en temas de valores, actitudes y comportamientos. Dichas garantías deben ser el producto de la correcta interacción de los integrantes de la sociedad en los espacios de participación pública que tienen como consecuencia el establecimiento de un clima de confianza en las instituciones y respeto hacia las normas sociales. La amalgama de estos elementos se sintetiza en el concepto de *cultura ciudadana*, representada por una serie de valores como la tolerancia, la confianza y el respeto que generan la armonía entre los miembros de una sociedad.

El país debe propender por el fomento de una cultura ciudadana que permita crear una mejor sociedad. Una de las ideas principales es que el cambio cultural que requiere Colombia esté orientado por el Estado, a través de una adecuada política pública que fortalezca los espacios de participación, que promueva la resolución pacífica de conflictos y que difunda el respeto de los derechos y la tolerancia.

Una serie de acciones estatales llevadas a buen término en este sentido le permitirían a la sociedad colombiana superar de buena manera los posibles obstáculos que se le puedan presentar en materia económica, política y social. Para ello, es indispensable que la política nacional se articule con las iniciativas territoriales para que la población logre apropiar los comportamientos afines con la cultura ciudadana. Así, los Gobiernos locales serán, en últimas, los responsables de motivar a su población hacia el respeto de las normas, la contribución a la seguridad ciudadana, la generación de confianza y la capacidad para concertar y cumplir acuerdos en todos los espacios de la vida civil, y el aumento de la tolerancia y confianza hacia las instituciones públicas.

7.6.2 La cultura como estructura social del país

Cultura y desarrollo

Los valores adquiridos por los ciudadanos durante sus diferentes fases de formación, y la información recibida que transmite el entorno pueden incentivar el proceso de construcción de capital social, el cual, según Bernardo Kliksberg, contribuye al desarrollo social y económico de los países. Al mismo tiempo, la cultura juega un papel importante en la formación de esos valores, los cuales pueden ser potenciados dependiendo del nivel de aceptación y reconocimiento que a esta se le dé.

Como lo señala al respecto Stiglitz (1998), preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto ellos sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando. El capital social y la cultura pueden ser palancas formidables de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas (Kliksberg, 1999).

En este sentido, "la cultura va mucho más allá del libro o de la obra de arte: tiene que ver con las formas como se comunican los miembros de una sociedad, como trasmiten y crean sentidos comunes que les permiten reconocerse, tolerar y disfrutar sus hábitos, costumbres y formas de actuar. Esta creación de sentido incluye el reconocimiento de los rasgos propios de cada uno: qué significa ser colombiano, o ser miembro de una región" (Melo, 2003).

Adicionalmente, la cultura es fundamental para la convivencia, ya que mediante esta los individuos se pueden reconocer como pertenecientes a un grupo con un conjunto de valores, creencias y comportamientos determinados. Mediante el reconocimiento de las diferencias culturales es posible entablar diálogos constructivos entre los miembros de la sociedad. Las diversas manifestaciones culturales contribuyen al desarrollo de las capacidades creativas de los individuos, lo que fomenta la innovación en todos los campos del conocimiento. Simultáneamente, estas manifestaciones hacen mejores seres humanos y los provee de herramientas para participar de manera más positiva dentro de la comunidad.

En este contexto, la cultura es pilar fundamental de la estructura social del Estado colombiano, tal como lo establece la Constitución Política de 1991, que la definió como "fundamento de la Nacionalidad". Se busca entonces que a partir de la aplicación de las políticas culturales los ciudadanos se apropien, disfruten y desarrollen la actividad cultural, enriqueciendo los procesos de diálogo y construcción permanente de lo nacional desde lo local y lo regional.

Sin embargo, y a pesar de los avances en este tema, se requiere fortalecer espacios para la participación política sistemática y eficiente de sectores populares que enriquezcan la vida social y la creación cultural del país. En este sentido, la política de este cuatrienio avanzará hacia una Nación responsable de su creatividad de futuro con oportunidades para que todos los ciudadanos participen activamente tanto en la producción como en el goce y el disfrute de la cultura y el aprovechamiento del tiempo libre.

Para el logro de lo anterior, se propone el fortalecimiento de las siguientes estrategias:

• Ampliación del Museo Nacional

El Museo Nacional de Colombia es uno de los más antiguos del país y de América que se creó el 28 de julio de 1823. Este, además de acumular la identidad patrimonial del país, coordina el Plan Nacional de Gestión de Colecciones; administra los 12 museos adscritos al Ministerio de Cultura; implementa seminarios de Formación; edita publicaciones especializadas; brinda asesoría en museología a los 404 museos

del país y a la comunidad en general; crea exposiciones itinerantes; y realiza los diagnósticos de los museos en Colombia.

Sin embargo, en los últimos años el Museo Nacional ha visto restringida la prestación de sus servicios debido a la creciente demanda personal e institucional, por esta razón se propone para el cuatrienio adelantar las acciones necesarias para la ampliación de su espacio físico.

• Consolidar el Sistema Nacional de Cultura

La Ley General de Cultura promulgó la creación del Sistema Nacional de Cultura con el fin de articular la institucionalidad y fomentar la cultura desde lo regional hasta lo nacional. Sin embargo, debido al paulatino posicionamiento de lo cultural en los ámbitos territoriales, se requiere consolidar dicho Sistema de tal manera que se genere una mayor presencia de lo cultural en las políticas y planes de desarrollo municipal, distrital y departamental, desarrollando procesos de coordinación de políticas, planes y programas entre los diferentes niveles territoriales.

• Fortalecer el Sistema Nacional de Información Cultural (Sinic)

Los sistemas de información son elementos clave para el diseño, evaluación y seguimiento a la política y sus procesos de planeación. En este sentido, el Ministerio de Cultura en el período 2002-2006 desarrolló el Sistema Nacional de Información Cultural (Sinic), con cuatro áreas de información: música, bibliotecas, patrimonio y museos. De igual forma, se fortalecieron tres subsistemas: cinematografía, museos y biblioteca nacional.

Por lo anterior, durante el período 2007-2010, las estrategias estarán enfocadas hacia el fortalecimiento de los sistemas de información en todas las áreas del sector y su articulación en torno al Sinic. De igual forma, se fortalecerá la asistencia técnica a las entidades territoriales en el tema de sistemas de información con el fin de lograr la interfaz entre estos.

• Investigaciones en Antropología y Lingüística

La investigación sobre procesos culturales y sociales cruciales para el país es otra tarea inaplazable. En ese sentido, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) y el Instituto Caro y Cuervo deberán consolidar su labor respecto a la producción de conocimientos antropológicos, históricos, lingüísticos, filológicos y literarios sobre la permanencia y la transformación de los grupos y actores sociales que conforman la Nación colombiana. En tal sentido, se propone la elaboración de 57 investigaciones para el próximo cuatrienio.

• Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas (PNLB)

El PNLB ha propendido por fortalecer las bibliotecas públicas como espacios culturales que faciliten el acceso de toda la población a la información, conocimiento y entretenimiento, mejorando los niveles de lectura y escritura, permitiendo la formación de ciudadanos más responsables y participativos. Gracias a los esfuerzos del Gobierno Nacional, el Banco de la República y el Gobierno japonés, el PNLB durante el pasado cuatrienio logró fortalecer 683 bibliotecas mediante la dotación de libros y una dotación básica de medios audiovisuales, acompañándolos, adicionalmente, con programas de capacitación para bibliotecarios, profesores y promotores de lectura.

En el próximo cuatrienio se buscará promover la conectividad de cada una de las bibliotecas públicas y su acceso a Internet, en articulación con el Ministerio de Comunicaciones y la Agenda de Conectividad. Adicionalmente, se requiere brindar condiciones de sostenibilidad y de continuo mejoramiento con el objetivo de lograr que Colombia se convierta finalmente en un país de lectores y bibliotecas. Para lo anterior, se dotarán 240 bibliotecas en el cuatrienio y se fortalecerán los procesos de capacitación e incentivos a la lectura.

• Plan Nacional de Música para la Convivencia (PNMC)

La música enriquece la vida cotidiana, posibilita un mejor desarrollo perceptivo, cognoscitivo y emocional, fortalece valores individuales y colectivos, y constituye fundamento del conocimiento social e histórico que es referente de identidad en los grupos sociales.

En este contexto, el PNMC busca construir ciudadanía democrática, fortaleciendo la identidad nacional, regional y local y el reconocimiento de la pluralidad y la diferencia, mediante la consolidación y creación de bandas escuelas no formales para la población infantil y juvenil, cuyo fin sea ampliar y fortalecer la práctica, el conocimiento y el disfrute de la música en el país.

El Plan, entre 2002 y 2006, fomentó la práctica musical por medio de la creación y el fortalecimiento de escuelas de formación en los municipios colombianos. En alianza con las administraciones locales, el Fondo de Inversiones para la Paz, y el apoyo de los Gobiernos de China y Corea, el Plan creó 300 Bandas Escuela que beneficiaron a 19.082 niños y jóvenes, además de los 13.830 inscritos en la Red Batuta. Adicionalmente, se dotaron 50 escuelas de música tradicional y se capacitación 1.083 directores y docentes de 786 municipios.

Con el fin de avanzar en este tema y en concordancia con el Conpes 3409 de 2006, se propone para el cuatrienio:

• Propiciar la sostenibilidad y la autonomía de los procesos musicales en las entidades territoriales.

• Consolidar la práctica musical como escuela y la apreciación crítica de la música.

• Ampliar y democratizar las oportunidades de acceso y de uso adecuado a instrumentos musicales y materiales pedagógicos para la práctica musical.

• Fortalecer los procesos de socialización, circulación y apropiación de la actividad musical.

• Contribuir al reconocimiento de los actores y procesos musicales y a la organización del subsector de la música.

A partir de los logros alcanzados durante el primer cuatrienio se pretende que a 2010 se creen y fortalezcan 260 bandas, beneficiando a por lo menos 15.600 niños y jóvenes adicionales con el programa Banda Escuela.

Respecto de los procesos de formación requeridos para el fortalecimiento del programa Banda Escuela, se contará con el apoyo articulado de diferentes instituciones, como el Ministerio de Educación, con el cual se busca aunar esfuerzos en la formulación de políticas y acciones para la educación artística en Colombia y la identificación de estrategias para fomentar su calidad y cobertura. En igual sentido, se impulsará la creación de posgrados en música que permitan el logro de mejores niveles de formación en las diferentes regiones del país.

De la misma forma, se propone mantener el vínculo entre el Ministerio de Cultura y la Agencia Presidencial para la Acción Social (Fondo de Inversiones para la Paz), para continuar financiando el proyecto de banda escuela; así mismo y con el propósito de optimizar y coordinar políticas y acciones públicas en el campo musical, se considera necesario que la Fundación Batuta y la Asociación Nacional de Música Sinfónica se integren al PNMC.

• Fortalecimiento de la cinematografía

A partir de la promulgación de la Ley de Cine que ha permitido el recaudo de recursos para el sector, Colombia ha venido aumentando el número de largometrajes de cine de producción o coproducción nacional estrenados comercialmente en el país; en el cuatrienio pasado se logró el estreno de 18 de estos.

Para el período 2007-2010 la meta de producción de películas colombianas será de 5 en 2007 y 2008 y de 6 en 2009 y 2010. Sin embargo, en el largo plazo se espera que este número esté entre 8 y 10 títulos, para acercarse al clúster de 14 películas exhibidas por año, que sería el punto de equilibrio para conformar las bases de una industria cinematográfica colombiana, lo que generará la creación de nuevas empresas dedicadas a la producción cinematográfica y su ciclo, de acuerdo con el estudio realizado por Fedesarrollo.

Para el logro de esta meta, la política cinematográfica se deberá centrar en el fortalecimiento de cada uno los eslabones que componen la cadena de creación y producción, que incluyen, a su vez, los campos de la investigación, la legislación, la comunicación, la formación, la pro-

ducción, la divulgación, la distribución, la exhibición, la preservación y la conservación. El objetivo de esta estrategia es reducir los tiempos de producción de películas con el fin de fortalecer procesos de sostenibilidad y continuidad, motivando en los productores la búsqueda de fuentes de financiación que provengan no sólo de las convocatorias nacionales promovidas por el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, sino abriendo el abanico de posibilidades: inversión privada mediante estímulos tributarios, coproducción con otros países y cooperación internacional.

Un renglón especial de fortalecimiento será la promoción del país como un destino para la realización de producciones cinematográficas de gran formato, que atraigan la inversión de realizadores extranjeros. Con esta estrategia se prevé generar nuevos empleos directos e indirectos. Este objetivo específicamente contará con el apoyo de Proexport en el sentido de apoyar la estrategia y la gestión de promoción internacional, a través de las oficinas comerciales en el exterior y el portafolio de servicios que maneja esta entidad.

Al mismo tiempo, con el Ministerio de Educación Nacional y el Sena se desarrollarán estrategias para la creación y fortalecimiento de programas académicos del sector de la cinematografía en las Instituciones de Educación Superior, promocionando las actividades de formación y capacitación del recurso humano requerido para el sector de la cinematografía.

• Conservación del patrimonio cultural

El patrimonio se destaca por su presencia constante en la vida de los ciudadanos, por su poder de convocatoria y por su capacidad de generar referentes colectivos, a partir de elementos que generan identidad. El patrimonio cultural nos identifica como sociedad, nos sitúa en una perspectiva de largo plazo, nos comunica con el pasado, nos proporciona claves para comprender lo que somos, da sentido a nuestra existencia como pueblo o como cultura, nos enriquece individual y colectivamente, mejora la calidad de vida, genera riqueza y crea un ámbito en el que somos capaces de reconocernos como parte de una comunidad con una voz propia.

Hasta ahora, la institucionalidad del patrimonio cultural ha estado orientada fundamentalmente, con sus recursos humanos y financieros, al patrimonio histórico y monumental. Sin embargo, es preciso implementar cambios en las respectivas políticas, asociados a la necesidad de vincular al patrimonio con procesos sociales y culturales, con el desarrollo sostenible, y con las dinámicas urbanas que buscan oportunidades para afianzar los sentidos de identidad y pertenencia, la convivencia y el mejoramiento de la calidad de vida, con participación del sector privado.

Estos cambios se relacionan igualmente con la inclusión de otros patrimonios en el ámbito de las políticas públicas, como son el patrimonio cultural sumergido y el inmaterial, entre otros. En este sentido, y dentro del pasado cuatrienio el Ministerio de Cultura gestionó las proclamaciones del Carnaval de Barranquilla y del Espacio Cultural de San Basilio de Palenque como Obras Maestras del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, que ahora requerirán un plan de salvaguardia.

El Ministerio de Cultura ha puesto en primer plano de la discusión pública el respeto, protección y promoción del patrimonio. Se requiere dentro del próximo cuatrienio fortalecer bajo un enfoque integral el manejo del patrimonio cultural, que permita balancear la atención que se le presta al aspecto monumental, generalmente propio de bienes inmuebles, frente a otros aspectos de los bienes culturales muebles e inmateriales, referidos a las memorias cotidianas y al contexto sociocultural en el cual se ubican[290].

En este sentido, las metas son: 80 monumentos intervenidos.

[290] El patrimonio material hace referencia a los bienes muebles e inmuebles que han sido valorados socialmente como referentes colectivos de memoria. Se incluye en esta categoría tanto el aspecto monumental y referido a los objetos, así como el aspecto bibliográfico, hemerográfico y documental en todas sus expresiones: textuales, no textuales, audiovisuales y virtuales. Por su parte el patrimonio inmaterial hace referencia a costumbres, prácticas culturales, conocimientos y formas de relación entre los seres humanos y con el medio ambiente que, igualmente, son valorados socialmente como referentes colectivos.

• Centros históricos con Planes Especiales de Protección (PEP)

El centro histórico representa la memoria colectiva de la ciudad a través de su patrimonio edificado, emplazamiento, configuración de plano y monumentos. Vestigios del urbanismo de diferentes épocas y arquitecturas de distintos estilos muestran la historia viva del pasado de la ciudad. No obstante, la falta de sensibilidad de la población, de la ausencia de una institucionalidad especializada en la salvaguardia del patrimonio, del desconocimiento de la legislación o de la carencia de medios para aplicarla, ha motivado al Gobierno a desarrollar estrategias para la protección de este patrimonio.

En este sentido, durante el período 2002-2006 se suscribieron 17 convenios para el desarrollo de Planes especiales de protección de 45 centros históricos del país.

En este sentido, durante el período 2002-2006 se formularon los Planes especiales de protección de 47 centros históricos del país.

La política para el próximo cuatrienio se deberá centrar en las obras definidas en por lo menos 40 de los Planes especiales de protección formulados. Con lo anterior, se busca que los centros históricos recobren su vida en términos de uso residencial, cultural y comercial, y al mismo tiempo se conviertan en el principal eje generador de bienestar para la comunidad mejorando la calidad de vida de sus habitantes a través de la captación de turismo. Complementario a esta iniciativa se deberá realizar la ejecución de las actividades requeridas para la intervención y mantenimiento de los monumentos nacionales o de los bienes de interés cultural de carácter nacional que hacen parte de los respectivos centros históricos. Para tales efectos será necesaria la coordinación de acciones entre las entidades gubernamentales y territoriales.

• Programa nacional de estímulos

Uno de los objetivos principales del Ministerio de Cultura es fomentar el desarrollo e investigación de actividades artísticas y culturales, mediante el ofrecimiento de estímulos a través de becas, premios, pasantías y apoyo a los intercambios de artistas y creadores culturales tanto en el nivel nacional como internacional. Entre el 2002 y el 2006, se entregaron estímulos por un valor cercano a los 5.600 millones de pesos, que en términos de la demanda presentada resultan insuficientes.

Para enfrentar la situación actual, la política propenderá por aumentar el número de estímulos a 388, el reconocimiento de otras formas de financiación públicas y privadas a la creación-producción, la consolidación de mecanismos nacionales de financiación y fomentos productivos a cooperativas, gremios, sindicatos o asociaciones culturales y artísticas que centren sus actividades en la creación-producción y que desarrollen ciclos completos de circulación y apropiación de los productos culturales, y el diseño de una estrategia que permita el acceso equitativo a todas las regiones del país.

• Programa Nacional de Concertación

El programa busca apoyar las diferentes manifestaciones culturales y artísticas de las diferentes regiones del país, con el fin de que los ciudadanos puedan apropiarse de las identidades culturales de su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Cultura, a través de este programa, apoya a nivel nacional y local los diferentes proyectos culturales enfocados en las áreas de teatro, música y folclor, entre otros, promoviendo el talento y haciendo cada vez más democrático el acceso de los colombianos a las diversas manifestaciones del arte y la cultura.

Con el modelo de convocatorias públicas, se han apoyado en el período 2003-2006 un total de 4.399 proyectos culturales. Con la aplicación del mismo esquema, para el período 2007-2010 se espera apoyar el mismo número de proyectos culturales en diferentes municipios del país.

• Plan Nacional para las Artes

El Plan Nacional para las Artes abordará el papel del Estado en los asuntos del desarrollo de las artes, por una parte, como la necesaria intervención pública para garantizar las condiciones que permitan el desarrollo de prácticas artísticas a la mayor parte de la población, reconociéndolas como parte de los derechos culturales universales, y por otra, como una mediación para la organización y reglamentación de las

actividades de un sector con responsabilidades públicas, que contribuye a configurar las identidades y a enriquecer el patrimonio cultural de la Nación, mediante su productividad simbólica, social y económica, todo ello desde una perspectiva de campo artístico.

7.6.3 Deporte, recreación, actividad física y tiempo libre

El deporte, la recreación, la actividad física y la cultura han sido identificados como elementos que tienen que cumplir la función de cohesivos sociales y uno de los ejes articuladores de la política social que ayuden en la construcción de ciudadanía, al avance en las condiciones de aprendizaje de las personas y al desarrollo sicosocial de las personas. La Ley 181 de 1995, Ley del Deporte, ha establecido el fomento del deporte y de la recreación con fundamento en los principios de universalidad, participación comunitaria, participación ciudadana, integración funcional, democratización y ética deportiva. Estos principios proponen el acceso de la comunidad en los procesos de concertación para la organización de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento de los espacios urbanos sin discriminación alguna.

El deporte, la recreación, la actividad física y la cultura han sido identificados como elementos que tienen que cumplir la función de cohesivos sociales y uno de los ejes articuladores de la política social que ayuden en la construcción de ciudadanía. La Ley 181 de 1995, Ley del Deporte, ha establecido el fomento del deporte y de la recreación con fundamento en los principios de universalidad, participación comunitaria, participación ciudadana, integración funcional, democratización y ética deportiva. Estos principios proponen el acceso de la comunidad en los procesos de concertación para la organización de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento de los espacios urbanos sin discriminación alguna.

Metas y acciones requeridas

Una sociedad que practica el deporte, que conoce su cuerpo, que está en permanente contacto con la naturaleza, es una sociedad más productiva. Una sociedad que hace del tiempo libre una oportunidad para crecer es una sociedad más feliz. Es por esta razón que la política buscará la promoción y difusión de las actividades deportivas, a través de:

• Formación deportiva

Se fomentará la creación de escuelas de iniciación deportiva, impulsando la educación física extraescolar como factor social; se promoverá el desarrollo de programas nacionales de mejoramiento de la condición física y nutricional, para lo cual se trabajará articuladamente con otras instancias como los Ministerios de la Protección Social, Medio Ambiente, Cultura y Educación, Cajas de Compensación, entes deportivos departamentales y municipales, entre otros, desarrollando lo previsto en la Ley 934 de 2004.

Se fomentará la creación de escuelas de iniciación deportiva, impulsando la educación física extraescolar como factor social; se promoverá el desarrollo de programas nacionales de mejoramiento de la condición física, para lo cual se trabajará articuladamente con otras instancias como los Ministerios de la Protección Social, Medio Ambiente, Cultura y Educación, Cajas de Compensación, entes deportivos departamentales y municipales, entre otros.

• Infraestructura deportiva y recreativa

La infraestructura deportiva es el elemento esencial para la práctica deportiva y de la educación física. En tal sentido, se propone ampliar, mantener y mejorar la oferta deportiva y recreativa mediante el apoyo a la construcción de 107 escenarios en el nivel local.

• Apoyos a organismos del Sistema Nacional del Deporte

El sector del deporte está constituido por diferentes agentes en los niveles territorial y nacional. Con el fin de lograr una articulación que permita mayor eficiencia en la gestión administrativa y fomento de la práctica deportiva, se consolidarán sinergias entre agentes del Sistema nacional del deporte y se apoyará la realización de eventos deportivos mediante la suscripción de convenios. Para lo anterior se harán inversiones por un monto aproximado de 104.000 millones de pesos.

Finalmente, mediante la estrategia de apoyo a la organización de eventos del sector deportivo y recreativo, se atenderán 694.000 personas mediante los programas nacionales de deporte y recreación.

• Colombia, potencia deportiva

Con base en la experiencia del equipo Colombia es pasión - Coldeportes, se explorarán alianzas estratégicas y de cooperación para el impulso de programas y el direccionamiento del programa de alto rendimiento que buscará actualizar y optimizar el sistema nacional de preparación deportiva y apoyar el Sistema Nacional de Preparación Olímpica y Paraolímpica para garantizar la exitosa participación de los deportistas colombianos en el ámbito nacional e internacional.

Adicionalmente, se brindará especial atención al deporte femenino, de la fuerza pública, deporte infantil, juvenil y universitario, y a la preparación de reservas estratégicas, creando condiciones para ampliar el círculo de deportistas y equipos de alto nivel competitivo de diferentes deportes, capaces de alcanzar altos resultados deportivos en las competencias más prestigiosas en el mundo, el continente y la región, en un futuro.

Otras estrategias que se desarrollarán en este campo serán la preparación del país para la realización de eventos deportivos internacionales de gran nivel, lo que integrará los diferentes sectores de la economía para suplir las necesidades de hotelería, logística, implementación deportiva, entre otros, armonizando los esfuerzos públicos y privados, y el fomento de redes de voluntariado para el apoyo y realización de eventos deportivos y recreativos, tales como: Campeonato Mundial de Patinaje 2007, Juegos Deportivos Nacionales y Campeonato Mundial de Natación en 2008 y los Juegos Suramericanos 2010, entre otros. Lo anterior buscará posicionar al país internacionalmente como gran organizador de eventos deportivos y recreativos.

Otras estrategias que se desarrollarán en este campo serán la preparación del país para la realización de eventos deportivos internacionales de gran nivel, lo que integrará los diferentes sectores de la economía para suplir las necesidades de hotelería, logística, implementación deportiva, entre otros, armonizando los esfuerzos públicos y privados, y el fomento de redes de voluntariado para el apoyo y realización de eventos deportivos y recreativos. Lo anterior buscará posicionar al país internacionalmente como gran organizador de eventos deportivos y recreativos.

• Deporte y recreación para todos

El Deporte y la Recreación para todos incluyen gran diversidad de formas organizadas y no organizadas de actividades con ejercicios físicos y prácticas deportivas, con numerosas posibilidades. La libertad y el juego espontáneo, el placer del movimiento, el descanso, la adquisición de forma física, la disminución de la tensión física y psíquica y otros, son de particular importancia.

Particularmente, los programas de Deporte para todos son la base de Sistema Nacional del Deporte; ellos direccionan prioritariamente la política estatal para la educación y mejoramiento de calidad de vida, estimulando la conducta y la manera de actuar de los ciudadanos, contribuyendo en el mejoramiento de la salud, el equilibrio físico moral y psicológico, la lucha contra el uso de alcohol, el tabaquismo, la drogadicción, la prostitución, y la atención a personas con discapacidad y la reintegración a la vida social.

El Gobierno Nacional propenderá por la reglamentación y puesta en funcionamiento a nivel nacional de la Ley 934 de 2004 y el programa para el desarrollo de la educación física en las instituciones educativas y formativas oficiales y privadas, en los niveles básico y medio. Así mismo, fortalecerá e implementará los programas de centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva del país.

7.7 Demografía y desarrollo

7.7.1 La visión macro

Entre los factores determinantes en el crecimiento económico se encuentra justamente el de la composición de la población. En muchos países los procesos de urbanización y transición demográfica influenciaron el desarrollo económico. Aunque muchos autores han discutido

la relación entre crecimiento económico y demografía, la única conclusión sobre la que existe consenso es aquella según la cual las elevadas tasas de natalidad y fertilidad de las mujeres conllevan a mayores índices de pobreza y de desigualdad, y por consiguiente tienen, al final, un efecto negativo sobre el crecimiento económico.

La discusión sobre la relación entre crecimiento económico y población en los últimos tiempos se remonta a Malthus, quien sostuvo que el crecimiento de la población es funesto para la supervivencia humana por la presión que ella ejerce sobre los recursos naturales y medios de subsistencia. Al mismo tiempo, esta tesis fue debatida por otra según la cual la demografía tiene efectos favorables sobre el crecimiento económico por la vía del ahorro de los hogares, la acumulación de capital humano y físico, y la productividad de los factores[291].

Esta última discusión, si se quiere, puede ser considerada como posmalthusiana. El hilo conductor de su argumento consiste en que el crecimiento tecnológico, asociado con el proceso de industrialización trajo aumentos en la tasa de crecimiento del ingreso per capita acompañados de un crecimiento en la población[292]. En la segunda mitad de la revolución industrial se elevó la innovación tecnológica y su interacción con la formación de capital humano (educación y salud) generó un incremento en la demanda de capital, lo cual se tradujo en un incremento de los salarios reales y el ingreso per cápita. Es así como la etapa de crecimiento sostenido fue el resultado del rápido incremento en el cambio técnico asociado con incrementos en el capital humano y la transición demográfica. En la fase de post-transición demográfica, por su parte, se dio un incremento en el ingreso agregado generado por el progreso técnico y la acumulación de factores. La transición es muy desigual entre las regiones de Europa, Asia y Latinoamérica pues entre ellas puede haber aproximadamente un siglo de rezago, y África todavía se encuentra en dicha transición[293].

No obstante, la discusión se refinó en las últimas décadas con el fin de mirar el efecto que tienen sobre el crecimiento los efectos de las tasas de dependencia y la transición demográfica[294]. Algunos trabajos han señalado que países con elevadas tasas de natalidad y tasas de dependencia y bajos niveles de ahorro terminan por tener bajos niveles de productividad de sus trabajadores activos y por lo tanto dichas economías tienden a crecer menos en el largo plazo. Este hecho ha llevado a la adopción de políticas tendientes a reducir las tasas de fecundidad y natalidad y de esta forma inducir una mayor acumulación de ahorro y de capital humano de los jóvenes con el fin de financiar la inversión y así aumentar la productividad y las tasas de crecimiento.

Finalmente, la discusión sobre los efectos del crecimiento y la demografía se ha enriquecido con otros argumentos de carácter macroeconómico, tales como la teoría de juegos. Según esta tesis, las familias toman decisiones racionales y no racionales a la hora de tener sus hijos. En el primer caso, la falta de políticas estatales para reducir la pobreza es un elemento de crecimiento del tamaño de los hogares, debido a que, en condiciones de extrema pobreza, las familias pobres tienen bajos costos de educar y sostener a sus hijos los cuales son, en muchos casos, la fuente de sustento de los padres. Situación contraria a lo que sucede con las familias con mayores recursos económicos, donde el costo de educar los hijos y de sostenerlos hace que el número de estos sea menor.

Hay otros argumentos en el mismo ámbito microeconómico, según los cuales los pobres no cuentan con la información, ni la educación, ni un entorno cultural adecuado, que les permitan tomar decisiones racionales en cuanto al número de hijos o del tamaño óptimo de su familia[295]. Por la desinformación y la ignorancia, no están en capacidad de hacer cálculos de los costos de educar sus hijos y en general del costo de la acumulación de su capital humano, pues, adicionalmente, tampoco tienen acceso al mercado de crédito.

Esta diversidad de argumentos ha generado diversas posiciones en cuanto al diseño de las políticas demográficas. Una corriente propone que es necesario adoptar políticas activas para reducir la fecundidad y la fertilidad con el fin de elevar el ingreso per cápita, las tasas de ahorro y la productividad, y el Estado no debe ahorrar esfuerzos para lograr dicho objetivo. En tanto que hay otras posiciones según las cuales, el desarrollo de la sociedad, la educación y la evolución cultural harán que la tasa de fecundidad caiga por sí misma, sin necesidad de adoptar políticas específicas al respecto (Montenegro y Rivas 2005).

Hasta los años setenta había una preocupación por el crecimiento acelerado de la población, pero a partir de entonces desapareció dicha preocupación debido a la reducción de la tasa de mortalidad y natalidad. No obstante, en la Conferencia del Cairo se propuso como meta para el 2015 el acceso a métodos anticonceptivos y se exhorta a los países a disponer de lo necesario para ello[296].

En los últimos años, William Easterly encuentra que la relación entre crecimiento de la población y crecimiento del PIB per cápita es insignificante. Esta conclusión la sustenta en el hecho de que el crecimiento de la población y el crecimiento económico se han acelerado en el largo plazo. Hasta el siglo XIX, el crecimiento de la población y el crecimiento económico eran lentos, pero con la industrialización en muchas naciones el crecimiento económico se ha acelerado al mismo tiempo que el de la población. Esto hace difícil conciliar la idea de que el control de la población sea una panacea para el crecimiento económico.

También argumenta que el crecimiento de la población no varía lo suficiente como para explicar las diferencias del crecimiento del ingreso per cápita. Por ejemplo, el crecimiento per cápita del ingreso ha variado entre –2% y 7% por ciento en todos los países desde 1960–-1992, en tanto que el crecimiento de la población sólo ha variado entre 1% y 4%. En efecto, el crecimiento poblacional ha caído en el Tercer Mundo cerca de 0.5% entre los años 60 y los 90, y de igual forma ha ocurrido con el crecimiento económico. De tal forma que no se encuentra mucha evidencia de la relación entre países con baja tasa de crecimiento de la población y aumento en el crecimiento per cápita[297].

---

291 Los años más recientes muestran que la población ha crecido pero a una tasa de crecimiento más baja. El crecimiento de la población ha caído porque la tasa de natalidad se ha reducido y no porque haya aumentado la tasa de mortalidad generada por las hambrunas, tal como plantea la teoría malthusiana.

292 Sin embargo, en estudios como los de Wattenberg, (1987), Skirbeck (2003) y Kotlikoff y Gokhale (1992) se ha mostrado cómo la dinámica de la productividad laboral está intrínsecamente relacionada con la acumulación de capital humano en las primeras fases del ciclo de vida, y contrasta con la depreciación del capital humano en etapas de mayor envejecimiento. Por lo tanto los incentivos a la innovación pueden llegar a ser poco rentables (Davis, 2004). En consecuencia la relación entre demografía y cambio técnico es débil, por no decir ambigua.

293 Otros trabajos como el de Cutler et al., (1990) han mostrado cómo la innovación se puede incrementar a medida que la oferta laboral disminuye. El papel de la experiencia es crucial para la formación de capital humano y disminuye el efecto negativo que tiene la depreciación a lo largo del ciclo de vida. Davis (2006) muestra cómo la baja productividad laboral que puede generar el proceso de envejecimiento puede ser mitigada por el efecto del ahorro pensional. Usando datos para 72 países encuentra un impacto positivo de los fondos de pensiones sobre la productividad total de los factores. No obstante, estos resultados son sensibles a la sostenibilidad de los fondos pensionales en el largo plazo.

294 Esta situación se presenta cuando se reduce la tasa de natalidad simultáneamente con una disminución de la tasa de mortalidad. Esta trayectoria genera un cambio en la pirámide poblacional, el cual se caracteriza por reducciones significativas en la población menor a 15 años y un aumento persistente de la población mayor de 65 años. Esta etapa conlleva una disminución en la tasa de dependencia, definida como la suma de las poblaciones consideradas inactivas con relación a la población económicamente activa (15-65 años).

295 William Easterly (2001) trae a colación una comparación a través de encuestas del número deseado de niños y el número real de niños en diferentes países, y encuentra que en varios de ellos se presenta un alto número de nacimientos por mujer gracias a que las mujeres también habían deseado un gran número de nacimientos. El 90% de las diferencias de fertilidad entre países era explicado por la fertilidad deseada.

296 Aunque la política está orientada a reducir las tasas de fecundidad en los países de Africa, se basa en entregar plata para la compra de condones. La mayor planificación familiar permite controlar problemas como la sobrepoblación, deforestación, escasez de aguas y hambrunas. La planificación familiar basada en dar dinero para condones se fundamenta en el hecho que existe una oferta limitada de los métodos de anticoncepción.

297 Según Easterly, algunas creencias señalan que el incremento en la población podría disminuir el ingreso per cápita y aumentar el desempleo, suponiendo que una persona adicional tiene una muy baja productividad. Pero no ven que un incremento en la población puede aumentar el PIB con respecto al cual se hace la división, e ignoran los efectos de la productividad de la nueva fuerza laboral.

Es difícil saber a priori si el aumento de la población es bueno o malo. En las decisiones de los padres sobre el número de hijos que van a tener, a veces se ignoran los costos sociales de los mismos, así como los beneficios sociales de tener un hijo adicional. Por ejemplo desde el punto de vista fiscal, existirían más personas para pagar impuestos futuros y más contribuyentes a los esquemas de seguridad social. Adicionalmente, los nacimientos tienen un vínculo muy importante con la innovación en la medida en que la probabilidad de que nazcan genios se incrementa. En la medida en que la población aumente, hay una mayor posibilidad de que surjan más ideas creativas, las cuales pueden tener un proceso de difusión importante dentro de la población[298].

No existe una evidencia empírica del efecto que tiene el número de hijos sobre la tasa de crecimiento económico. En los cinco países más pobres el promedio de hijos por mujer es 6.5 mientras que en los países más ricos es de 1.7. En estos últimos, los padres prefieren calidad a cantidad de tal forma que pueden invertir más en ellos[299].

Por lo anterior la preocupación por el crecimiento poblacional debería concentrarse en mejorar o crear incentivos para invertir en el capital humano. En esta misma línea, Easterly plantea que la inversión de capital humano no necesariamente debe tomarse como una formación escolar formal, pues el capital humano es un concepto mucho más amplio, el cual incluye el conocimiento ganado por los amigos, familias, compañeros, habilidades para aprender en el trabajo y la experiencia acumulada por la sociedad.

Ante estos resultados vale la pena preguntarse si se deben adelantar políticas de control prenatal en países en desarrollo como Colombia[300]. La respuesta debe tener en cuenta los efectos que tiene el crecimiento de las madres adolescentes de escasos recursos, y en general de las familias pobres, sobre la pobreza extrema. Es importante que dentro de la política de lucha contra la pobreza se tengan en cuenta programas que permitan reducir la tasa de fecundidad y fertilidad, así como retardar la maternidad de las mujeres jóvenes más expuestas a condiciones de extrema pobreza.

Algunos hechos estilizados

Las tendencias demográficas de los próximos 15 años muestran un proceso de envejecimiento con aumentos significativos en la esperanza de vida y desaceleración en la tasa de fecundidad. En este sentido, de acuerdo con las proyecciones demográficas del Dane, se espera una población para el año 2020 de 55 millones de habitantes, con una esperanza de vida de 76.5 años en el año 2020, lo cual refleja el avance en las políticas de salud pública de los últimos cincuenta años[301].

Adicionalmente, en términos de ubicación espacial (urbana o rural), la concentración de la población se profundizará. A comienzos de la década de los 70 el 61,3% de la población se encontraba en zonas rurales. Para el año 1993 esta tendencia ya se había revertido. 31,4% de la población pertenecían a zonas rurales. Se espera que para el año 2020 la proporción sea de 23,5%.

Desde el punto de vista de los cambios en la composición poblacional por edades se encuentran hechos importantes. En primer lugar, la proporción de personas menores de 15 años en 1950 representaba alrededor del 43%; esta disminuyó a 31% en el año 2005; y para el año 2020 se espera que esté alrededor del 25,6%. En segundo lugar, la población entre los 15 y 64 años (población en edad de trabajar) aumentó su participación relativa de 54% a 64% entre los años de 1950 y 2005. Se espera que para el año 2020 esta participación sea de 66,8%.

De manera similar se espera que la proporción de la población compuesta por mayores de 65 años se incremente de 5% en el 2005 a 7,6% en 2020. En contraste, las mejoras en las condiciones de salubridad pública, cambios en las condiciones sociales y culturales y el mayor acceso a los métodos de anticoncepción han generado una reducción sobre la tasa de fecundidad. Desde los años 50 la tasa de fecundidad ha pasado de 7 hijos por mujer en edad fértil a tres hijos en 1993; se espera que para el 2020 sea de 1,9 hijos.

El comportamiento de la tasa de mortalidad ha mostrado reducciones significativas. De 16 defunciones por cada mil habitantes en 1950, se pasó aproximadamente a 6 por cada mil habitantes en el 2005; se espera que para el año 2020 sea de 5 por cada mil habitantes.

De acuerdo con estos estimativos y con el fin de mantener el equilibrio regional alcanzado hasta ahora, se deberá velar por una mejor distribución de capital humano, que según vimos es el vehículo para sacar a las familias de la extrema pobreza y mejorar las condiciones de infraestructura física de las diferentes regiones, con miras a mejorar la competitividad de otras regiones diferentes a las ya consolidadas, como las grandes capitales.

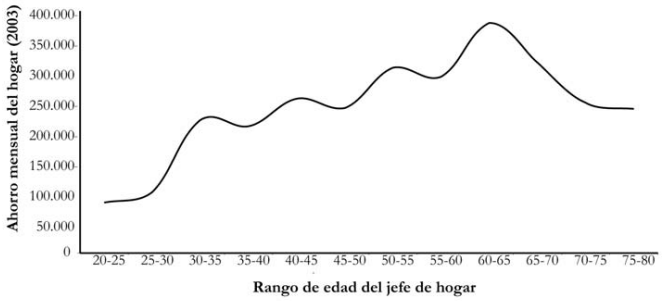
Efecto de la demografía sobre el ahorro

El comportamiento demográfico es una de las variables más importantes para el entendimiento de la capacidad de ahorro de los colombianos. El proceso de transición demográfica por el cual atraviesa el país genera una gran oportunidad para incrementar el ahorro de la economía.

Desde el punto de vista del ciclo de vida, el grupo de personas que más ahorra está dentro de la población en edad de trabajar, el cual, según las proyecciones demográficas, puede contribuir al ahorro agregado en los próximos 10 años (ver Figura 7.5).

FIGURA 7.5

Ahorro por rango de edad



Fuente: DANE-ECV Cálculos DNP.

De manera complementaria, el ahorro pensional ha contribuido a la canalización de los recursos hacia un crecimiento del ahorro de los hogares. Según las cifras de la Superintendencia Financiera, el ahorro en los fondos de pensiones en 1996 era del orden del 4,4% del PIB, mientras que en el año 2006 es de 16,2%. A nivel desagregado el rubro más importante es el de los fondos de pensiones obligatorias, el cual ha pasado de 1,56% del PIB en 1996 a 12,9% en el año 2006 (ver Figura 7.6). Los fondos de pensión individual han pasado de 0,5% del PIB a 2.1%.

---

298 Lo único cierto es que, a lo largo de la historia, la población ha crecido de manera sostenida, en ciertas épocas de manera relativamente acelerada, pues existe una relación positiva entre la población inicial y el crecimiento posterior de la población.

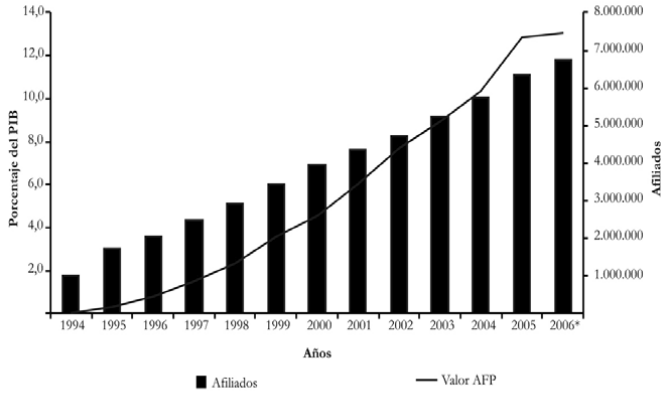
299 La razón de ello es que las personas responden a incentivos. La inversión realizada por los padres ricos se fundamenta en la adquisición de habilidades y destrezas; lo más importante es que el retorno de estas habilidades es alto en las sociedades desarrolladas.

300 Aunque hay argumentos de que para ello los anticonceptivos no son la vía correcta, en razón de que el precio del anticonceptivo es un factor mínimo a la hora de decidir tener un hijo. Los costos y los beneficios de una población grande no son claros. Cada país tiene que tomar su propia decisión, los gobiernos deben saber si imponen restricciones al crecimiento de la población para proteger recursos naturales, o si tienen una población amplia para difundir ideas hacia el futuro. Pero la decisión debe estar ponderada por los riesgos que enfrentan grandes sectores de población viviendo en condiciones de pobreza extrema.

301 La esperanza de vida en 1950 era de 48 años.

FIGURA 7.6

Pensiones obligatorias: monto y número de afiliados



* Cifras a Julio de 2006

Si bien el ahorro pensional es la forma de ahorro en la cual toda la sociedad participa de la manera más democrática en el desarrollo del país, se requiere hacer esfuerzos adicionales para fortalecer el ahorro de los más jóvenes y los más pobres vía generación de información de los beneficios que otorga el ahorro pensional. Este esfuerzo, como vamos a ver más adelante, deberá ser complementado con el desarrollo de instrumentos que favorezcan la bancarización de los sectores de bajos ingresos y la acumulación de capital humano, los cuales serán vitales para elevar la tasa de crecimiento e inversión.

7.7.2 La visión social [302]

Al inicio de los años sesenta del siglo pasado, la fecundidad promedio del país se aproximaba a los 7 hijos por mujer, lo cual era el resultado no solo del comportamiento reproductivo, sino también de descensos pronunciados de la mortalidad en el país que permitieron, por una parte, un mayor período de exposición de las mujeres a concebir, y por otra, que al mejorar las condiciones sanitarias, un mayor número de embarazos terminara en un nacido vivo.

No obstante el significativo descenso de la fecundidad y de la mortalidad, aún persisten en el país grupos de población en los que, a pesar que no presentan los niveles pre y transicionales, sí muestran significativos rezagos en materia del control de la mortalidad infantil, la de la primera infancia y la materna, al igual que mayores niveles de fecundidad.

La experiencia latinoamericana ha mostrado que las relaciones entre el proceso de desarrollo y dinámica demográfica son complejas y de mutua influencia. Las tasas de crecimiento de la población afectan los procesos de desarrollo, así como el grado alcanzado por el mismo afecta la tasa de crecimiento y la distribución de la población en cada sociedad concreta; no obstante, el proceso de desarrollo económico y social no siempre es afectado, y cuando esto ocurre, no lo es exclusivamente por las características poblacionales de la sociedad, así como tampoco se logra influir en la dinámica demográfica sólo a través de las políticas económicas (Celade, 1979).

Por otra parte, la reproducción de las desigualdades socioeconómicas y la estructura demográfica continúan siendo un factor decisivo en las oportunidades presentes y futuras de integración social y económica de las personas y limitan las posibilidades de aprovechar las mejoras en competitividad basadas en el avance tecnológico y la acumulación de conocimiento (Cepal, 2004).

Si se entiende el desarrollo como el bienestar de la población, existe un mayor consenso. El paso a niveles más bajos de fecundidad ha sido asociado con un amplio rango de beneficios positivos para la familia, la sociedad y, en general, para el desarrollo: reduce los riesgos de mortalidad materna; mejora la salud y disminuye el riesgo de mortalidad de los niños; mejora las opciones de vida para la mujer; disminuye la presión sobre el sistema educativo, los servicios públicos y el medio ambiente; acorta la proporción de dependientes en la población, permitiendo a las familias disponer de su ingreso para la adquisición de bienes y servicios o incrementar el ahorro. En síntesis, mejora la calidad de vida de la población, reviste beneficios económicos para sus miembros y eventualmente, facilita el desarrollo.

La reducción en las tasas de crecimiento de la población tiene en el corto y mediano plazo efectos agregados positivos, especialmente por la estabilización de los grupos objetivo de la atención de salud materno-infantil y del sistema escolar. Tanto o más importante que lo anterior es que la reducción en el número de hijos también modera la carga de crianza para los padres, lo que permite una mayor inversión en el cuidado y formación de los hijos y más opciones, en particular para las mujeres de todos los grupos socioeconómicos, que ven facilitado el "salir de casa" para conseguir trabajo (Cepal, 2005).

Estos efectos reconocidos resultan aún más relevantes si se reconoce la existencia de una dinámica demográfica de la pobreza que suele representar una de las barreras que enfrentan los pobres para superarla y que da forma al proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza a escala de las familias. En efecto, los niños nacidos en hogares pobres se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de nutrición y atención, cuidados de salud y educación que limitan en la edad adulta el acceso a ocupaciones de alta productividad, replicando la condición de bajos ingresos de sus progenitores. Este ciclo se ve reforzado cuando el número de niños en los hogares es relativamente alto, pues entonces lo que cada uno de ellos recibe en nutrición, educación, etc., es proporcionalmente menor. Más aún cuando llegan a adultos en situación de pobreza, es posible que tiendan a reproducir las pautas de fecundidad de sus padres (Cepal y Celade, 1998).

Este fenómeno constituye un freno para la acumulación de capital –en cualquiera de sus modalidades– requerida para garantizar un proceso de movilidad social ascendente. Análogamente, una situación inicial de recursos limitados puede verse agudizada por un comportamiento reproductivo que, al no reconocer mecanismos de control, daría lugar a una mejor inversión per cápita para hijos y padres" (Cepal y Celade, 1998).

En este contexto se precisa, primero, identificar los grupos poblacionales y regiones donde el rezago demográfico en sus principales componentes (reproducción y muerte y sus efectos sobre la estructura), reviste signos críticos que comprometen el presente y el futuro de esta población; y, segundo, definir estrategias orientadas a armonizar las políticas de desarrollo económico con la dinámica demográfica.

Desde los años sesenta del siglo pasado la población del país ha experimentado un pronunciado cambio en su estructura por edad: mientras que en 1965 las poblaciones menores de 15 años, entre 15 y 49 años y de 60 años y más, representaban el 47%, 48% y 5%, respectivamente; en 2005 representan a su vez el 31%, 62% y 7% (Cepal, s.f).

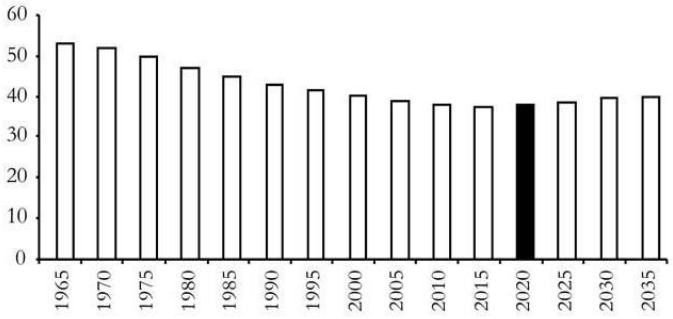
La razón de dependencia demográfica, entendida como la relación entre la población entre menor de 15 años más y la de 60 y más con respecto a la población en edades productivas 15-59 años, guarda una estrecha correspondencia con lo que en la literatura demográfica se ha denominado como el *bono demográfico* o situación claramente favorable al desarrollo generada por la reducción significativa de la carga potencial para las personas en edad productiva.

De acuerdo con los cambios esperados en la fecundidad, mortalidad y migraciones, la relación de dependencia en el país continuaría descendiendo hasta el año 2020, cuando se revierte la tendencia y comienza nuevamente a crecer; es decir, hasta ese año tiene vigencia el "bono demográfico" para Colombia (Figura 7.7). La menor presión de las demandas de inversión en servicios sociales permitiría generar inversiones productivas, aumentar la calidad de la inversión social, anticipar inversiones para atender el envejecimiento de la población, y reducir la pobreza.

302 La información poblacional utilizada en este aparte corresponde a las proyecciones de población para el período 1950-2050 realizadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) con los datos de censo hasta la ronda de 2000.

FIGURA 7.7

Razón de dependencia demográfica



Fuente: CEPAL. América Latina y el Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050.

No obstante, para garantizar las bondades del bono deben enfrentarse dos problemas fundamentales: (1) el rápido incremento de la población en edad y para la cual la economía debe generar el suficiente empleo productivo; y (2) comenzar a trabajar en función de las demandas, más costosas, que representa el aumento de la población adulta mayor. Varios hechos vitales que se analizan a continuación resultan fundamentales para comprender e intervenir favorablemente este fenómeno.

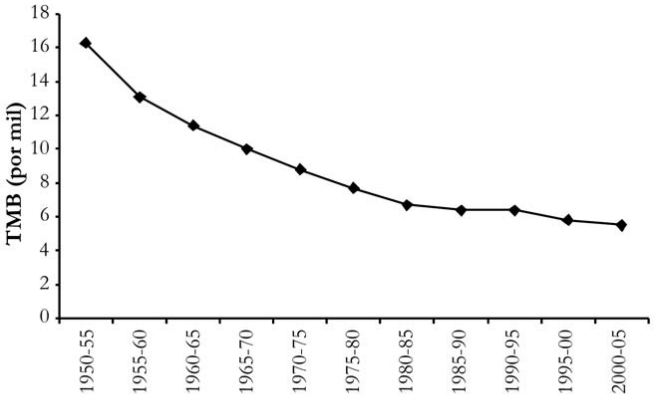
Mortalidad general

La sobrevivencia y la salud constituyen una aspiración fundamental de toda sociedad. El mejoramiento de la salud eleva el bienestar de la población y genera un círculo virtuoso entre la salud y el despliegue de las capacidades y potencialidades de los individuos. En este sentido, uno de los mayores logros de nuestro país ha sido la reducción significativa de la mortalidad y la morbilidad.

La tasa bruta de mortalidad, definida como el número de defunciones por cada mil habitantes, pasó de 16,3 en 1950 a menos de 6 en 2005 (Figura 7.8). El comportamiento favorable de esta variable es resultado de los logros alcanzados en términos de acceso a salud, así como de las mayores intervenciones del Estado a través de programas de prevención y promoción de la salud y de los incrementos en la cobertura y calidad del saneamiento básico y ambiental.

FIGURA 7.8

Tasa bruta de mortalidad



Fuente: CEPAL. Boletín Demográfico. Estimaciones quinquenales 1950-2050.

Si bien la tasa bruta de mortalidad ha venido en descenso bastante acentuado, se ha visto afectada por los efectos de la violencia, en especial en el caso de la población masculina y, dentro de ella, la población en edades adultas jóvenes.

Mortalidad infantil

La tasa de mortalidad infantil definida como la probabilidad de morir durante el primer año de vida, ha sido reconocida como uno de los indicadores básicos para caracterizar las diferencias en las condiciones del desarrollo económico y social e instrumento para evaluar el estado de salud de la población. En Colombia, la mortalidad infantil ha registrado una reducción sustancial en las últimas décadas, al pasar de 54 defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos en el quinquenio 1970-1975 a 19 por mil en el quinquenio 2000-2005 (Cuadro 7.11 y Figura 7.9).

CUADRO 7.11

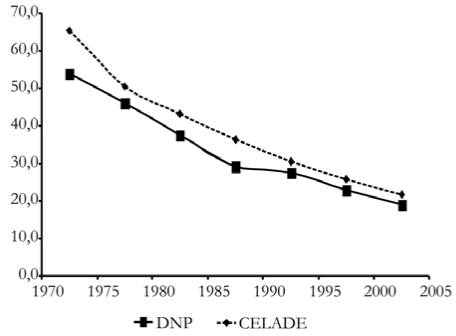
Tasa de mortalidad infantil

Quinquenios	DNP	Celade
1970-1975	54,0	65,4
1975-1980	46,0	50,5
1980-1985	37,7	43,1
1985-1990	29,3	36,4
1990-1995	27,7	30,6
1995-2000	23,0	25,8
2000-2005	19,0	21,8

Fuente: DNP, cálculos con base en Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.
Celade: Boletín demográfico Núm. 74.

FIGURA 7.9

Tasa bruta de mortalidad infantil



Fuente: DNP Cálculos con base en Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.
Celade: Boletín demográfico No. 74.

Mayores resultados se ven limitados en buena parte por la existencia de grandes brechas regionales: según los estimativos oficiales para 2005 (Dane [sf]), Valle, San Andrés y Antioquia presentan tasas de mortalidad infantil que oscilan alrededor del 20 por mil, frente a Nariño, Arauca, Guainía, Vichada, Cauca, Caquetá y Chocó, cuya mortalidad supera los 50 por mil.

Esperanza de vida

Como resultado del descenso en la mortalidad y la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida de los colombianos se ha incrementado de 66,8 a 72,2 años, entre 1984 y 2005. Sin embargo, la situación de violencia que sufrió el país entre 1985 y 1995 repercutió en la esperanza de vida de los hombres, la cual sólo aumentó en 1,9 años, mientras la de las mujeres lo hizo en 2,6 años.

La reducción de la mortalidad general exige la implementación de estrategias complementarias dirigidas a reducir la mortalidad materna e infantil. Seguir impulsando la reducción de la mortalidad infantil es un compromiso ético y moral y una obligación del Estado. Su reducción implica una condición indispensable para crear un marco de certidumbre entre las parejas, que favorezca la planeación de su familia. Dicha condición adquiere particular relevancia entre los grupos de mayor rezago demográfico. En un contexto de elevada mortalidad infantil, las parejas tienden a compensar este riesgo, y, por lo general, terminan teniendo una descendencia demasiado numerosa.

Por otra parte, todas las acciones dirigidas a preservar la vida de los ciudadanos y erradicar la violencia contribuirán a cerrar las brechas en la esperanza de vida entre hombres y mujeres. A su vez, el aumento

en la expectativa de vida redundará en un mayor envejecimiento de la población, lo que generará mayor demanda en los servicios de salud y seguridad social.

Comportamiento reproductivo y desarrollo

Entre 1965 y 2005 la Tasa General de Fecundidad se redujo de 6,8 hijos promedio por mujer a 2,4 (Cuadro 7.12); no obstante, los mayores descensos se observan en la zona rural.

CUADRO 7.12

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

Año	Total	Cabecera	Resto
1965	6,8	n.d	n.d
1973	4,5	3,6	6,5
1978	3,9	3,2	5,8
1980	3,6	3,0	5,4
1985	3,2	2,7	4,5
1995	3,0	2,5	4,3
2000	2,6	2,3	3,8
2005	2,4	2,1	3,4

Nota: Comprende los tres años anteriores a la encuesta.

n.d: no disponible.

Fuente: Profamilia. Encuestas de Demografía y Salud.

El balance sobre la fecundidad en Colombia indica que esta ha continuado descendiendo en el período 1990-2005, pero a un ritmo mucho más lento al observado en décadas anteriores y con signos preocupantes relacionados con el comportamiento reproductivo de la población adolescente que, al contrario, los ha incrementado, con impactos negativos sobre la fecundidad total.

Los grupos rezagados en el descenso de la fecundidad

Las mujeres adolescentes. Al contrario de lo que sucede con el conjunto de mujeres en edad fértil, la fecundidad de las adolescentes menores de 20 años, ha venido incrementándose en todas las edades simples. Esto entraña serios riesgos para la salud de la madre y su descendencia y limita las oportunidades de desarrollo de la mujer. El problema es grave, ya que no solo tiene efecto sobre la fecundidad temprana, sino que, a su vez, en un gran número de oportunidades conduce a que se produzca el truncamiento de las trayectorias educativas por el impacto que ejerce la maternidad o unión a edades jóvenes en la deserción educativa.

Los menos educados, los pobres y los residentes en la zona rural. Aunque de ninguna manera son excluyentes, además de los adolescentes hay evidencia sobre la existencia de grupos poblacionales rezagados diferenciados por sus características socioeconómicas o localización geográfica: El análisis de la tasa global de fecundidad por nivel educativo señala que: (1) a pesar que la brecha entre niveles se ha venido cerrando, persisten diferencias significativas y, (2) no todos los grupos poblaciones contribuyeron de la misma forma al descenso de la fecundidad en el período 1990-2005. El grupo que en mayor medida redujo las tasas globales de fecundidad fue el conformado por las mujeres sin educación o con primaria incompleta. No obstante, su fecundidad es mayor en 2.5 veces que las mujeres con mayor educación.

En las mujeres más educadas la tasa global de fecundidad se ha reducido a niveles tales que en este momento no alcanza los niveles de reemplazo en su labor reproductiva. A pesar que la fecundidad por niveles de ingreso[303] indica que entre 1990 y 2005 la TGF de los pobres pasó de 3,7 hijos promedio por mujer a 2,9, la de los no pobres se redujo de 2,2 a 1,6 hijos, el diferencial entre no pobres y pobres se mantiene en 1.3 hijos por mujer.

Por otra parte, la fecundidad de las mujeres por zona de residencia entre 1990 y 2005 se ha reducido en los dos grupos poblaciones en la misma magnitud, manteniendo las diferencias de 1,3 hijos por mujer.

El análisis anterior muestra la existencia de grupos rezagados en el descenso de la fecundidad: las adolescentes, los menos educados, los más pobres por ingresos y los residentes en la zona rural.

303 Cálculos, resultado de la integración de ENDS y Encuestas de Hogares.

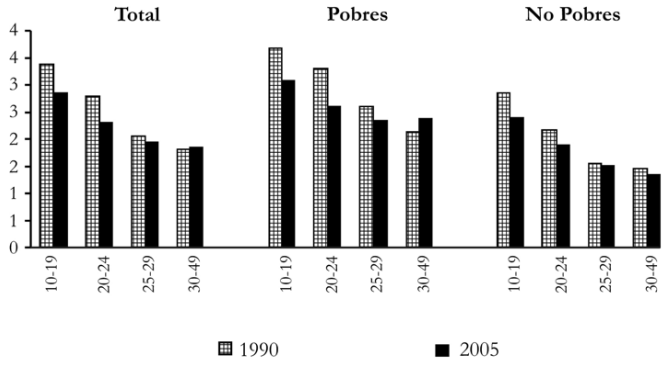
La pobreza y las variables intermedias de la fecundidad

Los determinantes próximos, conocidos también como variables intermedias, son factores biológicos y de conducta a través de los cuales (y sólo a través de los cuales) variables económicas, culturales y ambientales afectan la fecundidad. Su característica principal es que actúan directamente. Un cambio en ellas implica también un cambio en la fecundidad. La demografía considera como principales las siguientes variables intermedias: la nupcialidad, la anticoncepción, la infertilidad por lactancia, la frecuencia del coito y la esterilidad.

La edad a la primera unión y la edad a la que la mujer tiene su primera relación sexual determinan el período de exposición al riesgo del embarazo y, por tanto, los niveles potenciales de fecundidad. Las mujeres pobres no solo entran más en unión, sino que lo hacen a edades más jóvenes ampliando, comparativamente con las no pobres, el tiempo de exposición al riesgo de concebir lo que se traduce en mayores niveles de fecundidad (Figura 7.10).

FIGURA 7.10

Paridez media según edad a la unión y condición de pobreza



Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 1990, 2005.

Antes que el haber usado o no métodos anticonceptivos, la ausencia o mala calidad de la formación en materia de salud sexual y reproductiva, y las dificultades para el acceso y permanencia en el uso de medios anticonceptivos, ya sea por disponibilidad o costo, configuran el panorama para que las mujeres pobres presenten, comparativamente con las no pobres, mayores índices de Necesidades Insatisfechas de Planificación Familiar (NIPF) que, a su vez, se traducen en mayores niveles de fecundidad. Se considera que una mujer tiene NIPF cuando hubiera preferido tener el hijo más tarde (no planeado) o que no hubiera querido tener más hijos (no deseado) (Dane, sf).

Embarazos no deseados producidos por situaciones extremas, evidencian la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos por parte de las poblaciones en riesgo, en particular, mujeres adolescentes de los grupos más marginados de la población, con bajos niveles educativos, inadecuada formación en salud sexual y reproductiva, sin protección anticonceptiva.

Después del parto la mujer permanece infértil hasta que se reanuda el patrón normal de ovulación y la menstruación. La duración del período de infertilidad depende de la extensión e intensidad de la lactancia. Al contrario del efecto de los anteriores factores cercanos a la fecundidad, la lactancia estaría reduciendo en mayor medida la fecundidad de la población pobre que la de la no pobre. La duración de la lactancia ha venido incrementándose en el país de una mediana de 9 meses en 1990 a 15 meses en 2005. A diferencia de otros indicadores, las mujeres con menor nivel socioeconómico, son las que en mayor medida lo hacen por períodos más extensos; así, en 2005 las mujeres sin educación presentan una mediana de lactancia cercana a los 19 meses, mientras que las que cuentan con educación superior lo hacen por seis meses menos.

Del diagnóstico se puede concluir que los rezagos en la transformación demográfica del país se explica por las siguientes razones: (1)

Diferencias en las tasas de mortalidad por regiones, zona y sexo; (2) los grupos más pobres registran una fecundidad total mucho mayor y en general una iniciación reproductiva más temprana, lo que se vincula con una menor prevalencia de uso de anticonceptivos y una mayor demanda insatisfecha de planificación familiar.

Teniendo en cuenta lo anterior, el país en los próximos cuatro años deberá formular e implementar una Política de Población, basada en la actual Política de Salud Sexual y Reproductiva. Específicamente, la Política de Población deberá:

5. Contribuir a reducir las desigualdades existentes mediante acciones dirigidas a romper el círculo vicioso *rezago demográfico-pobreza* a fin de lograr para las poblaciones más pobres una participación más justa y equitativa de los beneficios del desarrollo. En la implementación de la red de protección de protección social contra la extrema pobreza, se hará especial énfasis a las intervenciones que permitan superar las barreras de acceso a servicios de planificación familiar, disminuyendo las necesidades insatisfechas en esta materia, y fortaleciendo la formación en salud sexual y reproductiva, el acecso y permanencia a métodos modernos de planificación familiar y la duración de la lactancia.

6. Favorecer los procesos de desarrollo humano que propicien una conducta reproductiva responsable, particularmente en aquellas regiones y grupos sociales más pobres.

7. Garantizar el acceso a métodos modernos de planificación, como parte de los planes de beneficios de la seguridad social en salud y para la población que transitoriamente no cuente con el seguro de salud. Además de eliminar las barreras de acceso a los servicios de orientación en planificación familiar, se deberá promover su demanda.

8. Reducir los niveles de morbi-mortalidad en todos los grupos etarios de la población, dando especial importancia a la disminución de la mortalidad neonatal y la mortalidad infantil y materna. Las estrategias con miras a la reducción de las tasas específicas de mortalidad, deben estar concentradas especialmente en aquellas regiones con mayores prevalencias y en los grupos poblacionales con mayores factores de riesgos asociados.

9. Poner especial énfasis en el fomento del uso de métodos modernos de planificación familiar y en el ejercicio de una sexualidad responsable, entre la población adolescente.

10. Revisar los contenidos y medios de educación sexual y reproductiva, y capacitar adecuadamente al cuerpo docente, promoviendo espacios abiertos de discusión y reflexión sobre dicha realidad.

11. Incrementar la escolaridad promedio de la población a partir de la priorización en el acceso de la población proveniente de menores recursos, en la zona rural y en los departamentos con mayores brechas en términos de cobertura, con el objeto de ampliar las oportunidades para el ejercicio de los derechos fundamentales a la libre decisión de la pareja sobre el tamaño deseado de la familia.

12. Mantener informada a la sociedad y darle las herramientas necesarias para que ejerzan sus derechos fundamentales a la libre decisión de la pareja sobre el tamaño deseado de la familia, la supervivencia personal y la de sus descendientes y su movilidad geográfica en busca de mejores oportunidades de desarrollo personal y familiar.

13. Coadyuvar a reducir los desequilibrios regionales e impulsar una distribución espacial de la población acorde con las potencialidades de desarrollo regional.

14. Mejorar el conocimiento y difusión de los temas de población mediante el desarrollo y actualización de sistemas de información demográfica y la formación de los recursos humanos que lleven a cabo la integración de los factores demográficos con las estrategias de desarrollo del país.

15. Mejorar la calidad y cobertura de la información a nivel nacional y regional para el seguimiento de las políticas demográficas y socioeconómicas, con especial énfasis en el desarrollo de Sistemas de Información Nacional para el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Conpes Social 91) y la recolección, procesamiento, depuración y publicación de las Estadísticas Vitales.

16. Asignar la política de población a una institución que tenga ascendencia política, capacidad técnica y haga posible la integración efectiva del componente poblacional en las estrategias de desarrollo. Actualmente la política de población está repartida entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de la Protección Social.

17. Crear al menos un comité permanente de población que impulse una más efectiva planeación y programación demográfica y su aplicación a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social.

CUADRO 7.13

Metas a 2010. Dinámica demográfica y desarrollo

Meta	Línea de base 2004	Situación 2010
Reducir la tasa bruta de mortalidad	5,5	5,3
Reducir diferencial por sexo esperanza de vida	6,2	5,2
Aumentar en 4 años la esperanza de vida al nacer	72,2	74,0
Reducir la fecundidad total	2,6	2,3
Reducir la tasa de natalidad	22,3	19,6

Fuente: Cálculos Departamento Nacional de Planeación.

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

En un país caracterizado por presentar altos niveles de desigualdad económica y social, el sector de la economía solidaria, se convierte en una alternativa de organización empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social. Ese sector configura una respuesta efectiva e incluyente para enfrentar diversos problemas sociales en términos de generación de ingresos, empleo y acceso a la propiedad. De acuerdo con la Ley 454 de 1998, la economía solidaria se define como un "sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas, humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía" (artículo 2°).

Se estima que cerca de 8.809 organizaciones ubicadas en 900 municipios del país conforman el sector y sus ingresos representan el 5,6% del PIB nacional de 2005. Estas organizaciones vinculan más de 4 millones de colombianos como asociados y facilitan el ahorro y la irrigación de aproximadamente el 10% del crédito total otorgado por el sistema financiero. Pero más allá de su contribución en términos económicos, el sector de la economía solidaria desempeña un importante papel como agente promotor de equidad y desarrollo social. Este promueve la formación de capital social; aporta a la formación de la democracia participativa; y contribuye de manera efectiva con la reducción de la pobreza, la distribución del ingreso y la generación de oportunidades para la población, entre otros aspectos.

Por lo anterior, en el cuatrienio 2006-2010 este sector recibirá una atención especial por parte de los entes estatales, dando continuidad al objetivo de impulsar la economía solidaria plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Para tal efecto, se elaborará un documento Conpes de política en el cual se materializarán los lineamientos generales consagrados en este Plan Nacional de Desarrollo. Dicha política girará alrededor de dos ejes temáticos: (1) el desarrollo institucional y de control del sector, y (2) el fomento, fortalecimiento y difusión del mismo.

El diseño adecuado de políticas para el sector requiere contar con registros estadísticos completos sobre las organizaciones que lo conforman, razón por la cual será necesario generar un sistema de información representativo y continuo que permita cuantificar y caracterizar dichas organizaciones. De igual manera, se promoverá la creación de redes de investigación para posicionar el sector de la economía solidaria como un modelo alternativo de desarrollo económico y social.

7.8.1 Desarrollo institucional y de control

Para lograr un marco institucional y de control adecuado para el buen funcionamiento del sector se llevarán a cabo las siguientes acciones de política:

• El fortalecimiento de la infraestructura pública institucional del sector, consolidando y/o redefiniendo la misión y funciones de las entidades conformadas en la Ley 454 de 1998.

• El fortalecimiento del Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria – Dansocial, mediante el incremento del presupuesto de inversión, con el objeto de optimizar su accionar en cuanto a la definición de la política, el fomento y fortalecimiento del sector.

• La eliminación de obstáculos para el desarrollo de la actividad empresarial solidaria a través de la revisión de la normatividad y reglamentaciones que impidan la libre entrada y la competencia.

• La revisión y sistematización de la normatividad y la precisión de las organizaciones que integran el sector de la economía solidaria.

• La optimización de la estructura de supervisión y regulación del sector, haciendo énfasis en la necesidad de ejercer tanto la supervisión objetiva como la supervisión subjetiva respetando el principio de la autonomía de las organizaciones del sector.

7.8.2 Fomento, fortalecimiento y difusión

En aras de fomentar y fortalecer el sector, se estimulará la participación de sus organismos representativos en la formulación y ejecución de las políticas públicas. En esta dirección, las entidades integradoras del sector, en conjunto con las agencias del Gobierno encargadas de su promoción y fomento, apoyarán la formulación de un plan general y subsectorial de desarrollo del mismo. Para su ejecución, será necesaria la participación de todos los entes estatales que tengan por misión el fomento de actividades en las que el sector tenga injerencia o en los que este requiera fortalecerse.

Así mismo, el Gobierno Nacional estudiará la factibilidad técnica y financiera para diseñar y poner en funcionamiento el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES), de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 23 de la Ley 454 de 1998.

Las principales herramientas de la política de fomento y fortalecimiento del sector girarán en torno a:

• Desarrollar instrumentos transversales y sectoriales que permitan la vinculación del sector en la implementación de programas estratégicos del Gobierno. En este sentido, se promoverá y facilitará la participación del sector en el Programa de Banca de las Oportunidades, en los programas de atención a la población vulnerable, y, en general, en programas estratégicos sectoriales de salud, educación, transporte, vivienda, desarrollo ambiental, etc.

• Promocionar estrategias competitivas del sector para su adecuada incursión en los mercados externos. Ello requiere, entre otras cosas, propender por eliminar las restricciones que enfrentan las organizaciones del sector para constituirse y registrarse como sociedades de comercialización internacional y efectuar operaciones de comercio exterior.

• Promover la participación del sector de la Economía Solidaria en todas aquellas instancias creadas por el Gobierno Nacional para la definición y formulación de políticas públicas.

• Diseñar mecanismos que faciliten la inversión extranjera directa y en doble vía de empresas de similar naturaleza en las empresas del sector.

• Gestionar recursos de cooperación técnica internacional para implementar y fortalecer los modelos de economía solidaria en el país, así como la adhesión del sector a organismos integradores de carácter internacional.

• Adoptar estrategias y políticas que incentiven, apoyen y fomenten la innovación y el desarrollo tecnológico de las organizaciones del sector. En particular, se promoverá el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la adopción de normas técnicas en las organizaciones del sector.

• Promocionar la educación y la capacitación en economía solidaria en todos los niveles de la educación formal y no formal.

• Diseñar instrumentos especializados para la creación de empresas solidarias y aplicarlos en los programas de emprendimiento existentes.

• Promover mecanismos que garanticen la participación real y efectiva del sector en los procesos de democratización de la propiedad conforme a lo estipulado en el artículo 58 de la Constitución, así como los correspondientes a los procesos de concesión, compras y contratación pública, acordes a la realidad del sector.

• Fortalecer e implementar procesos de coordinación interinstitucional, a través del sistema nacional y regional de apoyo al sector solidario.

• Desarrollar estrategias masivas de comunicación para difundir y promocionar el sector, así como las iniciativas de apoyo público-privadas.

7.9 Política exterior y migratoria

En el período 2002-2006, la política exterior colombiana centralizó sus esfuerzos en la promoción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, el mejoramiento de la comprensión de la realidad colombiana en el exterior, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales para la lucha contra el narcotráfico, la integración y el desarrollo fronterizo, el fortalecimiento de los vínculos con los colombianos en el exterior y la búsqueda de recursos de cooperación para el desarrollo económico y social del país.

En materia de asuntos bilaterales, se profundizaron las relaciones con los países europeos, Asia Pacífico, Canadá y Estados Unidos, a través del establecimiento de acuerdos de cooperación y apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el respeto por los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el terrorismo y el narcotráfico.

La mayoría de los logros para proyectar a Colombia en el escenario multilateral fueron alcanzados en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA). Colombia asumió la presidencia del Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA y, desde allí, ha solicitado incrementos en los programas de asistencia para la prevención, combate y erradicación del terrorismo.

En materia fronteriza, el Gobierno Nacional conformó y realizó la primera reunión de la Comisión Binacional de Alto Nivel Colombia-Venezuela (COBAN) para evaluar integralmente el estado de las relaciones entre ambos países, principalmente en lo relativo a la seguridad fronteriza. Igualmente, el Gobierno coordinó el "Foro de Integración y Desarrollo del Darién Colombiano", así como la reunión de la Subcomisión de Fronteras de la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña.

De otra parte, durante el período 2002-2006 se registró un cambio significativo en la agenda de la Cooperación Internacional. Así, se duplicaron los desembolsos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se diseñaron nuevas herramientas para mejorar la coordinación, calidad y pertinencia tanto de la oferta, como de la demanda de cooperación internacional (mapa, manual de acceso, estrategia de cooperación, matrices de valoración de la incidencia de la AOD, entre otras). Igualmente, se dieron grandes pasos en la construcción de un Sistema Nacional de Cooperación Internacional, se efectuaron reuniones bilaterales de seguimiento con cada cooperante en cada vigencia, y se consolidaron espacios de diálogo permanente, derivados del proceso Londres-Cartagena, con la comunidad internacional y la sociedad civil.

Dentro del proceso Londres-Cartagena, se estructuró la demanda de cooperación de Colombia en torno a seis bloques temáticos, coincidentes con las prioridades de desarrollo fijadas por Colombia: bosques, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos, Programas de Desarrollo y Paz, y Reincorporación a la civilidad.

Paralelamente, el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la ejecución de la estrategia de Plan Colombia (1999-2005), contribuyó al logro de importantes resultados en temas como modernización, reestructuración, profesionalización y mejoras en la movilidad de la Fuerza Pública; y avances en materia de erradicación e interdicción, en el marco de la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas. Igualmente, la cooperación bilateral con los Estados Unidos apoyó la implementación del Sistema Penal Acusatorio, la construcción de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana y el fortalecimiento de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC). Esta cooperación también financió programas relacionados con protección a

los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y con el proceso de desmovilización y reincorporación de miembros de Grupos Armados al Margen de la ley.

Para fortalecer los vínculos con la comunidad colombiana en el exterior, desde 2003 se puso en marcha el programa "Colombia nos Une", con el cual se han establecido vínculos con 680 asociaciones de colombianos en el exterior, a través de programas como "RedEsColombia", la "Red de Estudiantes y Profesionales Colombianos en el Exterior" y la "Red colombiana de Apoyo Comercial". También, se adelantaron iniciativas como: la tarjeta de registro consular en Estados Unidos, la canalización de remesas hacia el ahorro y la inversión, mediante ferias de proyectos de vivienda para colombianos radicados en otros países, y el establecimiento de una mesa de trabajo conjunta entre los Ministerios de Educación y Relaciones Exteriores para la homologación de títulos y la convalidación de estudios.

La migración también ha generado efectos en la economía colombiana entre los que se destacan el aumento en las remesas, la transferencia de conocimientos y tecnología, entre otros. Sin embargo, la diáspora colombiana también genera efectos negativos tales como la pérdida de capital humano y la intensificación de delitos como la trata y el tráfico de personas. Es por ello que el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar en sus efectos positivos, tanto en los países de origen como en los de destino.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), entre 1995-2005 la población de colombianos en el exterior se incrementó 80%, ascendiendo a un total de 3.331.107 personas (8% de la población colombiana). Esta población se encuentra principalmente en Estados Unidos (35,4%), España (23,3%) y Venezuela (18,5%). Así mismo, si se observan los datos de salidas y entradas de colombianos del país (cuadro 7.14), proporcionados por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se registra que entre 2002 y 2006, 1.079.376 colombianos no retornaron al país. Lo anterior ha generado un impacto importante en los flujos de remesas de trabajadores recibidos por la economía colombiana.

CUADRO 7.14

Flujo de colombianos entrados, salidos y no retornados

Fecha: mayo-junio	Entrados	Salidos	Salidos no retornados
2000	**1.019.795**	**1.354.990**	**335.195**
2001	**1.164.216**	**1.528.557**	**364.341**
2002	**1.295.343**	**1.612.885**	**317.542**
2003	**1.246.366**	**1.405.719**	**159..353**
2004	**1.293.358**	**1.478.338**	**184.980**
2005	**1.504.618**	**1.702.243**	**197.625**
2006	**1.712.356**	**1.932.232**	**219.876**

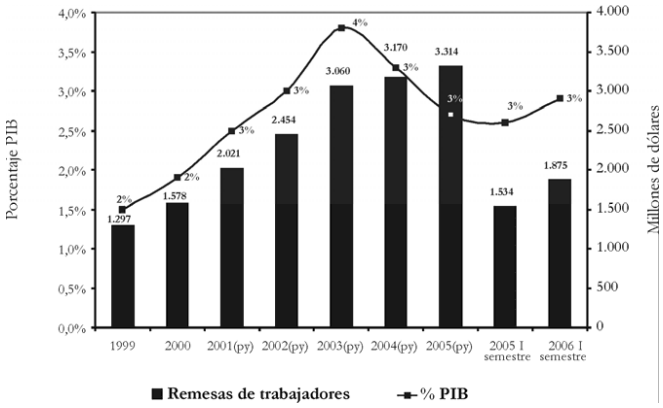
Fuente: Estadísticas de migración del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Cifras a junio de 2006.

En cuanto a las remesas se refiere, se destaca que en 2003 estas llegaron a representar el 3,8% del PIB, ubicándose incluso por encima de las exportaciones de café e igualando las exportaciones de petróleo. Según el Banco de la República, "durante el primer semestre de 2006, los ingresos por remesas de trabajadores totalizaron US$1.875 millones, US$341 millones (22,2%) superiores a los registrados en igual período del año anterior. En el acumulado hasta junio, las remesas representaron el 2,9% del PIB, 0,3 puntos porcentuales más significativas que lo registrado en el primer semestre de 2005 y con relación a los ingresos corrientes de la balanza de pagos y los de exportaciones de bienes, su participación relativa pasó de 10,8% a 11,4% y de 14,7% a 15,8%, respectivamente" [304] (Figura 7.11).

[304] Banco de la República. Evolución reciente de los ingresos por remesas de trabajadores, 2006.

FIGURA 7.11

Impacto económico de las remesas de trabajadores en el exterior



Fuente: Banco de la República.

Objetivos de la política exterior

Durante el cuatrienio 2006-2010, los esfuerzos de la política exterior deberán enfocarse en el desarrollo de nuevos paradigmas de identidad que posibiliten y reproduzcan una diferenciación política y económica del país, distinta a la que se ha desarrollado. Ello, con el fin de potenciar la habilidad para presentar ventajas positivas en los escenarios internacionales.

La construcción de nuevos imaginarios es un buen camino para fortalecer la capacidad negociadora del país, para que Colombia fortalezca su posición como socio estratégico en el impulso de procesos regionales de integración, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad Sudamérica de Naciones (CASA). Igualmente, se buscará potenciar las fortalezas existentes para participar activamente en la tendencia mundial de la negociación en bloques.

Como complemento, se desarrollará un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que al ser receptor y oferente, se amplíen las posibilidades de relacionamiento político en instancias bilaterales y multilaterales, con énfasis en tres grandes ejes: (1) cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con énfasis en las regiones más atrasadas; (2) lucha contra el problema mundial de las drogas y apoyo al medio ambiente, con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida; y, (3) reconciliación y gobernabilidad, asunto bajo el cual se concentrarán temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de excombatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los derechos humanos, apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como iniciativas de paz y desarrollo. Adicionalmente, no se pueden dejar de lado otros temas fundamentales como lo son la agenda de desarrollo, fortalecimiento institucional y ciencia y tecnología.

Así mismo, se modernizará la capacidad institucional del Estado para garantizar un servicio exterior eficiente al servicio de los ciudadanos dentro y fuera del país.

A partir de estos planteamientos, el Gobierno Nacional desarrollará sus estrategias teniendo en cuenta los siguientes objetivos fundamentales: (1) consolidar las relaciones bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras; (2) defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral; (3) diversificar las relaciones y la agenda internacional; (4) ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y a la seguridad; (5) diseñar una política integral de migraciones; y, (6) fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

1. Consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras. Mediante el fortalecimiento de las relaciones políticas bilaterales con los países del hemisferio, se profundizará el diálogo político de alto nivel con los países de la región, particularmente con Venezuela y Ecuador.

Además, se fortalecerá la institucionalidad vigente con estas naciones, es decir, las Comisiones de Vecindad, las Comisiones Mixtas y los encuentros de altos mandos militares y policiales, entre otros. Se mantendrá el nivel de relacionamiento político y comercial con Centroamérica y se avanzará en el acercamiento con el Caribe.

Se avanzará en los procesos de negociación de nuevos Tratados de Libre Comercio (TLC) y otros acuerdos con países de Centroamérica como Guatemala, Honduras y el Salvador (Triángulo del Norte). Así mismo, se aprovecharán las iniciativas planteadas por países como Costa Rica y Panamá. Se impulsará la negociación comercial con Canadá y se ambientará políticamente la iniciativa de consolidar un bloque de países latinoamericanos con presencia en la Cuenca del Pacífico.

Paralelamente, se participará activamente en los procesos de integración regional, tales como la CAN, que con la incorporación de Chile como miembro asociado y la perspectiva de que México también lo sea, consolida una nueva etapa que permitirá en la tendencia mundial de interlocución entre bloques geográficos, seguir siendo un interlocutor valioso. En este camino de estructuración de bloques suramericanos, la CASA será de gran importancia durante el cuatrienio como visión de la integración suramericana al asociar la Comunidad Andina y el Mercado Común Suramericano (Mercosur).

El Gobierno Nacional apoyará el desarrollo de la infraestructura de interconexión binacional (Plan Puebla Panamá, PPP) y participará activamente como miembro pleno en la Comisión Ejecutiva del PPP. Ello, con el objetivo de articular la región mesoamericana a los proyectos que adelanta Colombia a nivel bilateral con Panamá, y con los demás países andinos, creando redes supraregionales de infraestructura de servicios. Para esto, se creó la Comisión Intersectorial del PPP [305] que permitirá que las entidades del orden nacional se involucren en este proceso.

Igualmente, el Gobierno impulsará los proyectos de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA) –Eje multimodal Tumaco-Mocoa-Putumayo-Amazonas y Eje Meta-Orinoco y la iniciativa Energética Andina (gasoducto y poliducto con Venezuela e interconexión eléctrica con Ecuador, Perú y Bolivia).

Por otro lado, se fortalecerá la relación bilateral con Estados Unidos a través del TLC, la agenda interna y la consolidación de la Estrategia de Cooperación Bilateral. Igualmente, el Gobierno Nacional consolidará las relaciones con Canadá, los países europeos, la Unión Europea (UE) y con Rusia y Ucrania. En el campo económico y comercial, se apoyará el lanzamiento y desarrollo del Acuerdo de Asociación CAN-UE, las negociaciones Colombia- Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y las relacionadas con los Acuerdos de Inversión (Tratados Bilaterales de Inversión o capítulos de inversión de TLC).

Se profundizará en el desarrollo tanto de los compromisos que surjan de las Comisiones de Vecindad, como de otros mecanismos que puedan ser útiles para la concertación y el diálogo político y de seguridad con los países vecinos. De la misma manera, se consolidará la integración con Venezuela y se avanzará el trabajo de las Comisiones Mixtas demarcadoras de límites y de la densificación de la frontera terrestre. Para la puntualización en terreno de los límites se realizarán trabajos de campo y se aplicarán métodos modernos de georreferenciación.

Se avanzará en el Plan Fronteras[306], el cual pretende fortalecer la presencia estatal con políticas sociales en los municipios y corregimientos fronterizos, mediante la identificación de necesidades prioritarias y la gestión de proyectos especiales de desarrollo ante las entidades del orden nacional, departamental y local, responsables de estas políticas. Se impulsará la política de Desarrollo Fronterizo y el Plan Fronteras en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo[307]. También, se formularán e implementarán planes de desarrollo binacionales para las zonas de integración fronteriza.

2. Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral. Este objetivo responde al compromiso con el fortalecimiento del multilateralismo como principio y herramienta vital de política exterior que ayuda a construir un orden internacional más justo y equitativo, así como a la necesidad de impulsar, en el ámbito multilateral acciones concretas que apoyen y promuevan los intereses del país y faciliten la comprensión de la realidad nacional en el exterior.

Para desarrollarlo, se implementarán tres estrategias: (1) construir una nueva agenda multilateral para Colombia que incluya tanto los asuntos tradicionalmente prioritarios, como otros nuevos en los que se quiere potenciar su impacto positivo en el marco del objetivo de diversificar las relaciones y la agenda internacional; (2) participar activamente en foros multilaterales estratégicos para el país (ONU, OEA, NOAL, Grupo de los 77 y China y Grupo de Río); y; (3) Consolidar esquemas y mecanismos internos de apoyo a la gestión multilateral.

3. Diversificar las relaciones y la agenda internacional. Se formulará y desarrollará una política concreta de relaciones con Asia Pacífico y Oceanía, a través de una amplia participación en el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y la cooperación económica y técnica. Se definirán agendas con países como China, Australia y Nueva Zelanda. De igual forma, se avanzará en la estructuración de las relaciones con países de Asia Central, Medio Oriente y África, en especial con India y Sudáfrica, y se profundizará en las relaciones con Malasia, Japón, Corea y en el Sudeste Asiático con mercados inexplorados como Vietnam, Singapur y Tailandia.

Se mejorará la presencia de Colombia en Asia Pacífico, a través del fortalecimiento de las misiones colombianas existentes y la apertura de nuevas representaciones diplomáticas.

La inserción internacional de Colombia dependerá en gran parte de la capacidad para construir una diferenciación política del país, que se sustente en las ventajas y capacidades positivas. En este sentido, la construcción de nuevos imaginarios es un buen camino para fortalecer la capacidad negociadora del país.

Así, se incluirá en la agenda temas tales como medio ambiente y desarrollo sostenible, democracia y gobernabilidad, turismo, proyectos productivos y Objetivos del Milenio. Adicionalmente, se impulsarán temas de la agenda social, como mujer, niñez, indígenas, afrocolombianos, adulto mayor, entre otros.

Finalmente, se formulará e implementará una política de promoción cultural en el exterior, principalmente con Argentina, Chile, Uruguay, Cuba, México, Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Francia, Bélgica, Holanda, Suecia, Suiza, Gran Bretaña, Polonia, Corea, China, Japón, Australia y los países vecinos de Colombia. Igualmente, la promoción de la cultura colombiana dentro de la política exterior de manera sostenida, articulada y coherente, permitirá, más allá del fortalecimiento de los procesos culturales, generar prestigio, valoraciones simbólicas y puentes de comunicación que tendrán efectos multiplicadores sobre otros sectores como el de turismo, comercio e inversión, entre otros[308].

4. Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz en Colombia. Se apoyará al Ministerio de Defensa Nacional en la coordinación y concertación de las acciones de seguridad en el marco de las Comisiones Binacionales Fronterizas (Combifrom) y de las Rondas de Conversaciones de Altos Mandos Militares. Igualmente, se buscará incrementar la seguridad integral en las fronteras para garantizar la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas y el terrorismo.

Se prestará especial atención al asunto de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

---

[305] Decreto 2902 de 2006.

[306] En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", este asunto se denominaba "Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras".

[307] Decreto 569 de 2001.

[308] La diplomacia cultural, representación de la identidad de un país a través de "diplomacia blanda" de intercambio artístico y cultural, trasciende el alcance de los canales diplomáticos formales, ofrece a los países maneras constructivas para representar sus ideas, cultura y creencias, a través de programas artísticos y educativos (véase www.culturaldiplomacy.org/issuepages/culturaldiplomacy.cfm).

Se promoverá el apoyo internacional a políticas y programas nacionales, regionales y locales que impulsen la cohesión social, especialmente aquellos dirigidos a la población en situación o riesgo de vulnerabilidad. Además, se buscará dar continuidad y consolidar, en el marco del principio de responsabilidad compartida, el apoyo de la comunidad internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo.

En materia de Derechos Humanos (DD.HH.) y Derecho Internacional Humanitario (DIH), se consolidará el apoyo de la comunidad internacional en el fortalecimiento de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH y en la defensa jurídica internacional del Estado ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

5. Diseñar una política integral de migraciones

Los resultados que hasta el momento se han obtenido con la estrategia "Colombia nos Une", demuestran la necesidad de consolidar y ampliar las redes de colombianos en el exterior. Lo anterior se reflejará en la implementación del Plan Comunidades, a través de un trabajo de capacitación de las misiones en el exterior que permita identificar las fortalezas de los vínculos con la comunidad y los proyectos de mayor impacto social.

Considerando que la migración colombiana se caracteriza por una tendencia predominante a la dispersión espacial y la fragmentación social, resulta estratégica la implementación de proyectos que promuevan la formación de tejido social. Las nuevas tecnologías de la información son una herramienta fundamental, razón por la cual el Gobierno Nacional garantizará la sostenibilidad del Portal RedEsColombia, con el objeto de consolidar los canales de comunicación entre los colombianos en el exterior y el país.

Así mismo, con el fin de avanzar en la construcción e implementación de una política pública migratoria integral, coherente y ordenada, se fortalecerá la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y los espacios de discusión formales entre el Estado, la sociedad civil, el sector académico, las ONG y los organismos internacionales especializados en el tema.

Para apoyar la toma de decisiones en materia de política migratoria, el Gobierno Nacional fomentará la creación del "Observatorio sobre las migraciones", con el cual se pretende ofrecer información útil sobre las dinámicas y características de la migración internacional, así como sobre las relaciones laborales y sociales de los colombianos en países receptores.

Dado que la migración colombiana se caracteriza por un alto nivel educativo y un fuerte componente urbano, resulta prioritario medir la salida de capital humano y tomar medidas tendientes a contrarrestar esta fuga de capital. En tal sentido, se implementarán convenios bilaterales, así como programas de becas para universidades en el exterior, que permitan capacitar al colombiano migrante, con el compromiso de regreso al país.

Paralelamente, se avanzará en la elaboración de una política transnacional para el tema migratorio, para lo cual se promoverán mesas de trabajo con los países receptores sobre el tema de las migraciones. Se coordinará, con los países de la región origen de las migraciones, el desarrollo de propuestas para la adopción en los organismos multilaterales de normas universales para el manejo de las migraciones, dentro de un marco de respeto por los derechos de los migrantes. Finalmente, se desarrollarán convenios de protección social, participación política a nivel local y de regulación de flujos laborales.

De otra parte, se incluirán las variables de nivel educativo y profesión en el Registro de Entradas y Salidas del DAS, según clasificaciones internacionales estándar, de forma que pueda caracterizarse la población colombiana que sale del país, para medir la pérdida de capital humano y, posteriormente, incidir en el establecimiento de medidas compensatorias y de cooperación internacional.

En aras de mejorar las condiciones laborales y los ingresos de los colombianos en el exterior, se trabajará en la implementación de convenios bilaterales que permitan a los colombianos acceder a condiciones laborales en el exterior que correspondan con sus calidades académicas y nivel educativo, facilitando la transferencia de tecnología y conocimiento. Además, se propenderá por la aplicación del modelo de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC) en los países de mayor acogida de migrantes colombianos (Estados Unidos y la Unión Europea).

Por cuanto las remesas inciden positivamente en las sociedades de origen a través de la canalización productiva de los recursos en vivienda, proyectos productivos, educación, entre otros, se trabajará para reducir los costos de transferencia de las mismas. En este sentido, el Gobierno Nacional fomentará cambios legislativos y estrategias que impulsen la inversión. Se continuará con el desarrollo de las ferias inmobiliarias y de proyectos que auspicien la inversión productiva de las remesas en el país.

6. Fortalecer el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dado el carácter multidisciplinario de los asuntos que conforman la agenda internacional, es indispensable el fortalecimiento de las funciones de orientación, integración y armonización de las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes instituciones del Estado con la política internacional, y las de coordinación y articulación de las diversas entidades del Estado en lo que concierne a las relaciones internacionales del país, en especial las de índole política, económica, social y ambiental.

En tal sentido, el Gobierno Nacional impulsará la modernización de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, de manera que se optimicen los procesos y flujos de información, y se desarrolle un sistema de gestión del recurso humano flexible y eficiente. Además, se fortalecerá la academia diplomática y se implementará un sistema de gestión orientado a resultados para hacer seguimiento a las metas establecidas dentro del marco de esta política exterior.

Finalmente, se avanzará en el diseño e implementación de un sistema integrado de servicios consulares, que permita la conectividad de las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en Bogotá, los Consulados, el DAS, la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Gobernaciones. Para lograrlo, se trabajará bajo el esquema de Gobierno en Línea, con el fin de agilizar los trámites de los consulados y brindar mayores garantías de seguridad al manejo de la información. En este mismo sentido, se avanzará en la modernización del pasaporte y en la expedición del pasaporte andino.

8. Plan Plurianual de Inversiones

Este capítulo presenta un resumen del Plan Plurianual de Inversiones, PPI, para el período comprendido entre 2007 y 2010. Este Plan es consistente con el escenario Macroeconómico definido por el Gobierno Nacional y además es fiscalmente responsable con las previsiones formuladas por las autoridades fiscales. El flujo de inversiones anuales de este Plan es consistente con la senda de déficit del Sector Público Consolidado – SPC establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, según la cual el déficit para 2007 será de 1.3% del PIB, de 2.3% en 2008, de 2.3% en 2009 y de 2.3% en 2010. Estos balances son coherentes con las metas de deuda pública como porcentaje del PIB para el mismo período, es decir, 30.7% en 2007, 30.4% en 2008, 30.7% en 2009 y de 30.7% en 2010.

El escenario macroeconómico para los próximos cuatro años contiene un déficit en la cuenta corriente que oscila entre el 1.8% y el 3.1% del PIB, una tasa de inversión que aumenta del 25.2% al 26.1% entre 2006 y 2010; la tasa de ahorro doméstica en 2010 será de 23.5%, la deuda pública neta de activos financieros será de 30.7% del PIB. La principal fuente de financiación externa será la inversión extranjera directa que será del orden del 2.8% anual, es decir, alrededor US$ 4.000 millones.

El PPI asciende a $228.6 billones de pesos de 2006 con una programación anual para 2007 de $53.4 billones; para 2008 de $58.4 billones; para 2009 de $58 billones y para 2010 de $58.8 billones.

Las fuentes que financiarán el PPI son: (1) el Presupuesto General de la Nación con $151.8 millones; conformado por los proyectos del presupuesto de inversión que ascienden a $79.2 billones (34.6% del total), y por el Sistema General de Participaciones con $72.6 billones (31.8%), (2) los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Es-

tado con $19 billones (8.3%), y (3) el sector privado con una inversión que asciende a $57.8 billones (25.3%).

Las proyecciones de gasto incorporan para cada sector el resultado del ejercicio de programación realizado en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2007-2010, ajustadas con los nuevos requerimientos formulados en el Plan de Desarrollo. Con estos recursos se garantizará el cumplimiento de las principales metas fijadas por el Gobierno para este período y se avanzará en la consecución de los objetivos de más largo plazo planteados en la visión 2019.

Los recursos del PPI, se distribuyen en un 57% para la estrategia de "Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad" y en un 30.4% para la de "Crecimiento alto y sostenido". Por su parte, los sectores que concentran el 77.4% de los recursos del PPI son Educación, Protección Social, Minas y Energía, Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Defensa y Seguridad.

El Sistema General de Participaciones (SGP) incorpora para las vigencias 2008 a 2010[309] las estimaciones con base en el texto definitivo aprobado en primera vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2006 del Senado "por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política"[310]. Según el proyecto de Acto Legislativo el monto del SGP se incrementará tomando como base el monto liquidado para la vigencia 2007. Durante los años 2008 y 2009 el SGP tendrá un incremento real del 4%. Para 2010 el crecimiento real será del 3.5% y entre 2011 y 2016 el crecimiento real será del 3%. También se establece que durante los años 2008 al 2016 el SGP tendrá un crecimiento adicional del 1%, el cual se destinará al sector educación.

El texto de la reforma aprobado determina que si la tasa de crecimiento real de la economía para el año respectivo es superior al 4%, las entidades territoriales participarán con recursos adicionales, gracias al comportamiento favorable de la economía. Igualmente se establece una asignación especial del 2% del SGP para los municipios con población menor de 25.000 habitantes, con destino a financiar inversión. Así mismo, en el texto aprobado en primera vuelta se prioriza a nivel constitucional la inversión del SGP para el sector agua potable y saneamiento básico, creándose un asignación específica para esta finalidad.

Por lo tanto, una vez el proyecto que reforma los artículos 356 y 357 de la Constitución Política sea aprobado (a mediados de 2007), se tendrá certeza sobre el aporte definitivo del SGP a la financiación del Plan Plurianual de Inversiones y su incidencia en el alcance de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, o de su financiación.

Este Plan refleja el esfuerzo del Gobierno para lograr el balance entre el fortalecimiento de la descentralización con la fórmula del Sistema General de Participaciones, descrita anteriormente, que garantiza un crecimiento estable de recursos a las entidades territoriales para atender las coberturas universales en salud y educación; una inversión creciente en infraestructura de competitividad que tendrá efectos positivos en el desarrollo regional; apoyo a los Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico y financiación de los proyectos de Sistema de Transporte Masivo en las principales ciudades del país, entre otros aportes directos a las regiones.

Complementario a los anteriores recursos del PPI, el Gobierno Nacional se encuentra adelantando la consecución de un crédito hasta por US$ 1.000 millones, que contará con la garantía de la Nación, destinado a los entes territoriales para la construcción y mejoramiento de la red vial de su competencia.

Por otra parte, el Plan refleja el esfuerzo de la Nación para: fortalecer la estrategia de reducción de la pobreza atendiendo a 1.5 millones de familias, asignar mayores recursos al sector agropecuario a través del programa Agro Ingreso Seguro, incrementar las asignaciones para subsidios de vivienda de interés social, fortalecer las inversiones para el Sector Justicia relacionadas con el sistema penal acusatorio, justicia y paz, y sistema integrado de emergencia, destinar recursos para dar subsidio a 1 millón de adultos mayores, beneficiar a 1.3 millones de niños con desayunos infantiles y a 3.8 millones con restaurantes escolares. En lo relacionado con la formación profesional integral incluye recursos para incrementar a 5.5 millones la meta de alumnos; en el sector transporte se fortalecen las inversiones para mejorar el mantenimiento de la red vial nacional, los corredores de comercio exterior y el transporte fluvial; por último, se registra un significativo esfuerzo en el plan por consolidar la política de seguridad democrática, acompañada de un proceso de modernización de la fuerza pública.

En las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, se destacan las inversiones de Ecopetrol en exploración, producción, refinación y transporte, así como las realizadas por las diferentes centrales eléctricas regionales.

Por su parte, se esperan inversiones del sector privado del orden de $57.8 billones de pesos, entre las cuales se pueden resaltar: las de vivienda, infraestructura (aeropuertos, ferrocarriles, fluvial, puertos, sistemas integrados de transporte y concesiones viales), el sector financiero a través del programa de banca de oportunidades, la expansión de la telefonía fija, móvil e Internet, y en hidrocarburos y minería.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado por el Consejo Nacional de Política Fiscal, Confis, contempla un espacio para incorporar en el PPI del Plan Nacional de Desarrollo en el período 2007-2010 gasto público por la suma de $149.7 billones de pesos de 2006. De otra parte el PPI contiene inversiones por $151.8 billones de pesos de 2006. La diferencia de $2.1 billones de 2006, 0.17% anual del PIB, que no tienen definida su fuente de financiación se incorpora condicionado a la obtención de unos mayores recursos a los programados, o de la realización de una evaluación por parte del Gobierno Nacional para su priorización relativa respecto a otros programas de inversión o de la especificación de los tiempos en que se deban ejecutar.

En los cuadros siguientes se presenta en forma detallada el PPI, clasificado por programas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, por fuentes de financiamiento y por años. En una segunda parte, se presenta el PPI clasificado por sectores, identificando las asignaciones programadas a los diferentes proyectos de inversión en cada uno de los años y por último se presenta su regionalización.

PLAN DE INVERSIONES 2007 - 2010
Millones de Pesos Constantes 2006

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND	TOTAL				
	Central	Descentral	S.G. Partícip.	Privado	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos					
2. Política de defensa y seguridad democrática*	**13.622.670**	**0**	**0**	**0**	**13.622.671**
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	11.083.615	0	0	0	11.083.615
2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	2.539.056	0	0	0	2.539.056
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	**40.070.484**	**201.318**	**71.088.844**	**18.823.451**	**130.184.096**
3.1 Pobreza y población vulnerable	14.043.832	0	5.522.335	0	19.566.167
3.2 Mercado y relaciones laborales	121.807	0	0	0	121.807
3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social	14.988.436	201.318	62.227.849	1.296.164	78.713.767
3.4 Banca de las oportunidades	116.189	0	0	3.130.430	3.246.619
3.5 Ciudades amables	5.206.488	0	3.338.660	14.160.973	22.706.121
3.6 Infraestructura para el desarrollo	4.822.387	0	0	0	4.822.387
3.7 Equidad en el campo	771.344	0	0	235.884	1.007.228
4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad	**17.174.749**	**18.769.699**	**0**	**33.514.690**	**69.459.138**
4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo	14.124.663	18.769.699	0	32.235.799	65.130.161
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	3.050.086	0	0	1.278.891	4.328.977
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	**607.717**	**0**	**0**	**0**	**607.717**
5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	414.640	0	0	0	414.640
5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	193.077	0	0	0	193.077
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	**4.087.525**	**0**	**0**	**0**	**4.087.526**
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	2.574.479	0	0	0	2.574.479
6.2 Los retos del Estado comunitario	1.513.047	0	0	0	1.513.047
7. Dimensiones especiales del desarrollo	**3.626.970**	**0**	**1.526.383**	**5.446.553**	**10.599.905**
7.1 Equidad de género	5.884	0	0	0	5.884
7.2 Juventud	4.476	0	0	0	4.476
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	94.085	0	372.864	0	466.949
7.4 Dimensión regional	1.146.724	0	1.153.519	0	2.300.243
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	1.378.968	0	0	5.446.553	6.825.521
7.6 Cultura y desarrollo	657.728	0	0	0	657.728
7.7 Demografía y desarrollo	282.630	0	0	0	282.630
7.8 Sector de la economía solidaria	17.322	0	0	0	17.322
7.9 Política exterior y migratoria	39.152	0	0	0	39.152
TOTAL GENERAL	**79.190.116**	**18.971.017**	**72.615.227**	**57.784.694**	**228.561.054**

*No Incluye $45,070,985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

309 La vigencia 2007 se calcula con base en lo establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001, ya que el monto del SGP para dicho año, no es objeto de reforma.

310 Cabe señalar que, por ser una reforma a la Constitución, el proyecto debe surtir 8 debates.

PLAN DE INVERSIONES 2007
Millones de Pesos Constantes 2006

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND	2007				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos	**2.025.625**				
2. Política de defensa y seguridad democrática*	**2.025.626**	**0**	**0**	**0**	**2.025.626**
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	1.410.595	0	0	0	1.410.595
2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	615.031	0	0	0	615.031
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	**9.130.152**	**51.237**	**16.915.200**	**4.447.818**	**30.544.407**
3.1 Pobreza y población vulnerable	2.483.725	0	1.699.582	0	4.183.307
3.2 Mercado y relaciones laborales	30.283	0	0	0	30.283
3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social	3.703.598	51.237	14.416.150	175.721	18.346.706
3.4 Banca de las oportunidades	116.189	0		823.006	939.195
3.5 Ciudades amables	1.248.969	0	799.468	3.393.901	5.442.338
3.6 Infraestructura para el desarrollo	1.362.620	0	0		1.362.620
3.7 Equidad en el campo	184.768	0	0	55.190	239.958
4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad	**4.445.005**	**4.943.952**	**0**	**7.929.934**	**17.318.891**
4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo	3.690.030	4.943.952	0	7.538.764	16.172.746
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	754.975	0	0	391.170	1.146.145
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	**124.301**	0	0	0	**124.301**
5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	91.643	0	0	0	91.643
5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	32.658	0	0	0	32.658
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	**1.351.004**	**0**	**0**	**0**	**1.351.004**
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	882.529	0	0	0	882.529
6.2 Los retos del Estado comunitario	468.475	0	0	0	468.475
7. Dimensiones especiales del desarrollo	**849.299**	**0**	**101.380**	**1.059.278**	**2.009.957**
7.1 Equidad de género	455	0	0	0	455
7.2 Juventud	404	0	0	0	404
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	32.555	0	87.863	0	120.418
7.4 Dimensión regional	312.207	0	13.517	0	325.724
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	284.026	0	0	1.059.278	1.343.304
7.6 Cultura y desarrollo	136.353	0	0	0	136.353
7.7 Demografía y desarrollo	72.948	0	0	0	72.948
7.8 Sector de la economía solidaria	2.421	0	0	0	2.421
7.9 Política exterior y migratoria	7.930	0	0	0	7.930
TOTAL GENERAL	**17.925.387**	**4.995.189**	**17.016.580**	**13.437.030**	**53.374.186**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2008
Millones de Pesos Constantes 2006

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND	2008				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos					
2. Política de defensa y seguridad democrática*	**5.352.873**	**0**	**0**	**0**	**5.352.873**
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	4.696.239	0	0	0	4.696.239
2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	656.634	0	0	0	656.634
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	**9.910.980**	**48.268**	**17.377.424**	**4.707.605**	**32.044.277**
3.1 Pobreza y población vulnerable	3.628.118	0	1.406.935	0	5.035.053
3.2 Mercado y relaciones laborales	32.258		0		32.258
3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social	3.496.292	48.268	15.155.906	282.246	18.982.712
3.4 Banca de las oportunidades	0	0		794.123	794.123
3.5 Ciudades amables	1.351.974	0	814.583	3.574.993	5.741.550
3.6 Infraestructura para el desarrollo	1.191.849	0	0	0	1.191.849
3.7 Equidad en el campo	210.489			56.243	266.732
4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad	**4.048.922**	**4.339.348**	**0**	**8.621.041**	**17.009.311**
4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo	3.262.595	4.339.348	0	8.366.454	15.968.397
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	786.327		0	254.587	1.040.914
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	**169.532**	**0**	**0**	**0**	**169.532**
5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	99.779	0	0	0	99.779
5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	69.753	0	0	0	69.753
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	**1.128.470**	**0**	**0**	**0**	**1.128.470**
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	759.445	0	0	0	759.445
6.2 Los retos del Estado comunitario	369.025	0	0	0	369.025
7. Dimensiones especiales del desarrollo	**930.303**	**0**	**457.147**	**1.266.453**	**2.653.903**
7.1 Equidad de género	1.869	0	0	0	1.869
7.2 Juventud	1.401	0	0	0	1.401
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	24.758	0	91.429	0	116.187
7.4 Dimensión regional	286.399	0	365.718	0	652.117
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	357.463	0	0	1.266.453	1.623.916
7.6 Cultura y desarrollo	171.966	0	0		171.966
7.7 Demografía y desarrollo	70.455	0	0	0	70.455
7.8 Sector de la economía solidaria	4.671	0	0	0	4.671
7.9 Política exterior y migratoria	11.321	0	0	0	11.321
TOTAL GENERAL	**21.541.080**	**4.387.616**	**17.834.571**	**14.595.099**	**58.358.366**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2009
Millones de Pesos Constantes 2006

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND	2009				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos					
2. Política de defensa y seguridad democrática*	**3.398.474**	**0**	**0**	**0**	**3.398.474**
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	2.768.095		0	0	2.768.095
2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	630.379	0	0	0	630.379
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	**10.348.811**	**49.952**	**18.032.034**	**4.836.882**	**33.267.679**
3.1 Pobreza y población vulnerable	3.823.108	0	1.267.772	0	5.090.880
3.2 Mercado y relaciones laborales	29.029	0	0	0	29.029
3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social	3.794.535	49.952	15.916.415	381.978	20.142.880
3.4 Banca de las oportunidades	0	0	0	768.063	768.063
3.5 Ciudades amables	1.330.890	0	847.847	3.626.480	5.805.217
3.6 Infraestructura para el desarrollo	1.178.149	0	0	0	1.178.149
3.7 Equidad en el campo	193.100	0	0	60.361	253.461
4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad	**4.108.226**	**4.648.022**	**0**	**8.715.944**	**17.472.192**
4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo	3.336.576	4.648.022	0	8.416.851	16.401.449
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	771.650	0	0	299.093	1.070.743
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	**176.630**	**0**	**0**	**0**	176.630
5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	111.681	0	0	0	111.681
5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	64.949	0	0	0	64.949
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	**859.732**	**0**	**0**	**0**	**859.732**
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	497.606	0	0	0	497.606
6.2 Los retos del Estado comunitario	362.126	0	0	0	362.126
7. Dimensiones especiales del desarrollo	**925.998**	**0**	**475.815**	**1.447.878**	**2.849.691**
7.1 Equidad de género	1.807	0	0	0	1.807
7.2 Juventud	1.355	0	0	0	1.355
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	18.605	0	95.163	0	113.768
7.4 Dimensión regional	279.291	0	380.652	0	659.943
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	366.965	0	0	1.447.878	1.814.843
7.6 Cultura y desarrollo	173.924	0	0	0	173.924
7.7 Demografía y desarrollo	69.351	0	0	0	69.351
7.8 Sector de la economía solidaria	4.970	0	0	0	4.970
7.9 Política exterior y migratoria	9.730	0	0	0	9.730
TOTAL GENERAL	**19.817.871**	**4.697.974**	**18.507.849**	**15.000.704**	**58.024.398**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2010
Millones de Pesos Constantes 2006

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND	2010				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos					
2. Política de defensa y seguridad democrática*	**2.845.698**	**0**	**0**	**0**	**2.845.698**
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	2.208.686	0	0	0	2.208.686
2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	637.012	0	0	0	637.012
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	**10.680.539**	**51.860**	**18.764.186**	**4.831.146**	**34.327.731**
3.1 Pobreza y población vulnerable	4.108.880	0	1.148.046	0	5.256.926
3.2 Mercado y relaciones laborales	30.238	0	0	0	30.238
3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social	3.994.011	51.860	16.739.378	456.219	21.241.468
3.4 Banca de las oportunidades	0	0	0	745.238	745.238
3.5 Ciudades amables	1.274.655	0	876.762	3.565.599	5.717.016
3.6 Infraestructura para el desarrollo	1.089.768	0	0	0	1.089.768
3.7 Equidad en el campo	182.987	0	0	64.090	247.077
4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad	**4.572.597**	**4.838.378**	**0**	**8.247.772**	**17.658.747**
4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo	3.835.463	4.838.378	0	7.913.730	16.587.571
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	737.134	0	0	334.042	1.071.176
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	**137.255**	**0**	**0**	**0**	**137.255**
5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	111.537	0	0	0	111.537
5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	25.718	0	0	0	25.718
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	**748.319**	**0**	**0**	**0**	**748.319**
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	434.898	0	0	0	434.898
6.2 Los retos del Estado comunitario	313.421	0	0	0	313.421
7. Dimensiones especiales del desarrollo	**921.372**	**0**	**492.041**	**1.672.943**	**3.086.356**
7.1 Equidad de género	1.754	0	0	0	1.754
7.2 Juventud	1.315	0	0	0	1.315
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	18.166	0	98.408	0	116.574
7.4 Dimensión regional	268.827	0	393.633	0	662.460
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	370.516	0	0	1.672.943	2.043.459
7.6 Cultura y desarrollo	175.486	0	0	0	175.486
7.7 Demografía y desarrollo	69.876	0	0	0	69.876
7.8 Sector de la economía solidaria	5.262	0	0	0	5.262
7.9 Política exterior y migratoria	10.170	0	0	0	10.170
TOTAL GENERAL	**19.905.780**	**4.890.238**	**19.256.227**	**14.751.861**	**58.804.106**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2007 - 2010
Millones de Pesos Constantes 2006

SECTORES	TOTAL				
	Central	Descentral	S.G. Particip.	Privado	Total
Agropecuario	3.865.930	0	0	1.646.193	5.512.123
Acción social	7.219.270	0	0	0	7.219.270
Ambiente, viv. y dllo terr	3.059.646	0	3.338.660	14.160.973	20.559.279
Comercio, ind. y turismo	225.158	0	0	520.927	746.085
Comunicaciones	1.368.190	0	0	7.590.427	8.958.617
Congreso	13.459	0	0	0	13.459
Cultura	656.826	0	0	0	656.826
Dane	425.443	0	0	0	425.443
Dansocial	17.322	0	0	0	17.322
Defensa y seguridad*	9.837.445	0	0	0	9.837.445
Educación	3.737.522	0	40.538.693	1.296.164	45.572.379
Función Pública	77.822	0	0	0	77.822
Hacienda	3.991.485	0	0	3.130.430	7.121.915
Justicia	3.074.573	0	0	0	3.074.573
Minas y energía	3.751.128	18.769.699	0	13.372.740	35.893.567
Organismos de control	418.877	0	0	0	418.877
Planeación	1.842.630	0	0	5.315.135	7.157.765
Presidencia	85.574	0	0	0	85.574
Protección social	24.564.078	201.318	18.675.789	0	43.441.185
Relaciones exteriores	39.152	0	0	0	39.152
Transporte	10.918.587	0	0	10.751.705	21.670.292
Asignaciones especiales	0	0	788.750	0	788.750
Propósito general	0	0	8.177.179	0	8.177.179
Muncipios < 25 mil Hab	0		1.096.156		1.096.156
TOTAL GENERAL	**79.190.116**	**18.971.017**	**72.615.227**	**57.784.694**	**228.561.054**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2007
Millones de Pesos Constantes 2006

SECTORES	2007				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
Agropecuario	965.595	0	0	478.790	1.444.385
Acción social	1.326.581	0	0	0	1.326.581
Ambiente, viv. y dllo terr	745.407	0	799.468	3.393.901	4.938.776
Comercio, ind. y turismo	55.907	0	0	141.794	197.701
Comunicaciones	321.293	0	0	1.907.230	2.228.523
Congreso	13.459	0	0	0	13.459
Cultura	141.131	0	0	0	141.131
Dane	114.052	0	0	0	114.052
Dansocial	2.421	0	0	0	2.421
Defensa y seguridad*	1.189.605	0	0	0	1.189.605
Educación	648.598	0	9.609.028	175.721	10.433.347
Función Pública	48.168	0	0	0	48.168
Hacienda	1.156.470	0	0	823.006	1.979.476
Justicia	873.044	0	0	0	873.044
Minas y energía	1.106.174	4.943.952	0	3.473.116	9.523.242
Organismos de control	144.417	0	0	0	144.417
Planeación	438.573	0	0	1.026.847	1.465.420
Presidencia	16.447	0	0	0	16.447
Protección social	5.637.824	51.237	4.464.132	0	10.153.193
Relaciones exteriores	7.930	0	0	0	7.930
Transporte	2.972.289	0	0	2.016.624	4.988.913
Asignaciones especiales	0	0	185.865	0	185.865
Propósito general	0	0	1.958.088	0	1.958.088
Muncipios < 25 mil Hab	0	0	0		0
TOTAL GENERAL	**17.925.385,00**	**4.995.190,00**	**17.016.581,00**	**13.437.030,00**	**53.374.186**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2008

Millones de Pesos Constantes 2006

SECTORES	2008				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
Agropecuario	996.225	0	0	346.606	1.342.831
Acción social	1.883.560	0	0	0	1.883.560
Ambiente, viv. y dllo terr	763.347	0	814.583	3.574.993	5.152.923
Comercio, ind. y turismo	81.814	0	0	141.794	223.608
Comunicaciones	349.959	0	0	1.894.399	2.244.358
Congreso	0	0	0	0	0
Cultura	169.957	0	0	0	169.957
Dane	104.510	0	0	0	104.510
Dansocial	4.671	0	0	0	4.671
Defensa y seguridad*	4.358.511	0	0	0	4.358.511
Educación	884.771	0	9.920.662	282.246	11.087.679
Función Pública	9.896	0	0	0	9.896
Hacienda	1.026.507	0	0	794.123	1.820.630
Justicia	920.137	0	0	0	920.137
Minas y energía	929.337	4.339.348	0	2.850.035	8.118.720
Organismos de control	117.166	0	0	0	117.166
Planeación	476.316	0	0	1.230.677	1.706.993
Presidencia	25.008	0	0	0	25.008
Protección social	6.042.569	48.268	4.559.157	0	10.649.994
Relaciones exteriores	11.321	0	0	0	11.321
Transporte	2.385.495	0	0	3.481.106	5.866.601
Asignaciones especiales	0	0	193.408	0	193.408
Propósito general	0	0	1.995.109	0	1.995.109
Muncipios < 25 mil Hab	0	0	351.651	0	351.651
TOTAL GENERAL	**21.541.080**	**4.387.616**	**17.834.571**	**14.595.099**	**58.358.366**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2009

Millones de Pesos Constantes 2006

SECTORES	2009				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
Agropecuario	1.943.963	0	0	394.609	2.338.572
Acción social	974.531	0	0	0	974.531
Ambiente, viv. y dllo terr	775.040	0	847.847	3.626.480	5.249.367
Comercio, ind. y turismo	47.096	0	0	119.618	166.714
Comunicaciones	348.562	0	0	1.894.399	2.242.961
Congreso	0	0	0	0	0
Cultura	172.035	0	0	0	172.035
Dane	103.688	0	0	0	103.688
Dansocial	4.970	0	0	0	4.970
Defensa y seguridad*	2.421.898	0	0	0	2.421.898
Educación	1.002.566	0	10.270.767	381.978	11.655.311
Función Pública	9.882	0	0	0	9.882
Hacienda	969.547	0	0	768.063	1.737.610
Justicia	644.678	0	0	0	644.678
Minas y energía	869.663	4.648.022	0	3.394.082	8.911.767
Organismos de control	109.970	0	0	0	109.970
Planeación	476.716	0	0	1.412.723	1.889.439
Presidencia	22.205	0	0	0	22.205
Protección social	6.366.279	49.952	4.745.335	0	11.161.566
Relaciones exteriores	9.730	0	0	0	9.730
Transporte	2.544.852	0	0	3.008.752	5.553.604
Asignaciones especiales	0	0	201.306	0	201.306
Propósito general	0	0	2.076.582	0	2.076.582
Muncipios < 25 mil Hab	0	0	366.011	0	366.011
TOTAL GENERAL	**19.817.871,00**	**4.697.974,00**	**18.507.849,00**	**15.000.704,00**	**58.024.398,00**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

PLAN DE INVERSIONES 2010

Millones de Pesos Constantes 2006

SECTORES	2010				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
Agropecuario	929.578	0	0	426.188	1.355.766
Acción social	2.065.166	0	0	0	2.065.166
Ambiente, viv. y dllo terr	775.853	0	876.762	3.565.599	5.218.214
Comercio, ind. y turismo	40.341	0	0	118.602	158.943
Comunicaciones	348.376	0	0	1.894.399	2.242.775
Congreso	0	0	0	0	0
Cultura	173.703	0	0	0	173.703
Dane	103.193	0	0	0	103.193
Dansocial	5.261	0	0	0	5.261
Defensa y seguridad	1.867.431	0	0	0	1.867.431
Educación	1.201.586	0	10.738.236	456.219	12.396.041
Función Pública	9.876	0	0	0	9.876
Hacienda	838.961	0	0	745.238	1.584.199
Justicia	636.714	0	0	0	636.714
Minas y energía	845.953	4.838.377	0	3.655.507	9.339.837
Organismos de control	47.323	0	0	0	47.323
Planeación	451.025	0	0	1.644.887	2.095.912
Presidencia	21.914	0	0	0	21.914
Protección social	6.517.405	51.860	4.907.165	0	11.476.430
Relaciones exteriores	10.170	0	0	0	10.170
Transporte	3.015.950	0	0	2.245.222	5.261.172
Asignaciones especiales	0	0	208.171	0	208.171
Propósito general	0	0	2.147.400	0	2.147.400
Muncipios < 25 mil Hab	0	0	378.493	0	378.493
TOTAL GENERAL	**19.905.780**	**4.890.238**	**19.256.227**	**14.751.861**	**58.804.106**

*No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

REGIONALIZACION INDICATIVA-SECTOR CENTRAL

PLAN DE INVERSIONES 2007-2010

(Millones de Pesos Constantes de 2006)

SECTOR	REGIONES							
	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	CENTRO ORIENTE	ORINOQUIA	AMAZONIA	BOGOTA	NACIONAL	TOTAL
ACCION SOCIAL	1.824.713,14	1.876.866,90	1.674.733,82	494.274,67	301.575,09	517.919,88	529.186,20	**7.219.269,69**
AGROPECUARIO	991.081,54	926.199,65	1.082.094,41	311.881,53	83.937,13	-	470.735,79	**3.865.930,05**
AMBIENTE, VIV. Y DLL	448.214,01	436.370,57	350.314,43	102.267,64	38.241,49	141.735,94	1.542.502,02	**3.059.646,10**
COMERCIO, IND. Y TUR	20.102,87	43.901,20	47.621,96	4.246,11	2.957,50	27.024,65	79.304,20	**225.158,49**
COMUNICACIONES	279.382,50	391.768,08	323.608,79	77.554,97	51.405,63	1.725,82	242.743,95	**1.368.189,75**
CONGRESO	-	-	-	-	-	-	13.458,57	**13.458,57**
CULTURA	63.906,60	163.852,37	58.857,22	15.077,32	5.660,57	182.947,99	166.523,91	**656.825,97**
DANE	13.332,42	11.872,43	19.493,45	2.567,92	2.213,21	261,43	375.702,08	**425.442,94**
DANSOCIAL	-	-	-	-	-	-	17.322,24	**17.322,24**
DEFENSA	-	-	-	-	-	-	9.837.444,63	**9.837.444,63**
FUNPÚBLICA	1.177,08	3.557,59	3.616,95	684,39	-	41.249,40	27.536,31	**77.821,72**
HACIENDA	259.234,80	635.078,05	346.014,89	1.709,53	623,43	1.655.812,62	1.093.011,62	**3.991.484,96**
JUSTICIA	74.954,09	303.635,19	244.787,09	178.512,33	148.806,77	114.032,23	2.009.845,34	**3.074.573,03**
MINAS Y ENERGIA	1.401.799,92	947.919,90	424.732,87	173.942,80	146.428,73	-	656.304,12	**3.751.128,33**
ORGANISMOS DE CONTROL	-	-	-	-	-	-	418.876,77	**418.876,77**
PRESIDENCIA	-	-	-	-	-	-	85.573,72	**85.573,72**
PROTECCIÓN SOCIAL	4.541.485,52	6.359.116,55	3.870.022,81	2.209.351,46	1.516.939,43	1.537.955,83	4.529.206,26	**24.564.077,87**
RELACIONES EXTERIORES	-	-	-	-	-	-	39.151,91	**39.151,91**
TRANSPORTE	1.751.931,15	2.783.153,83	2.755.637,90	490.266,06	459.500,25	303.187,55	2.374.910,65	**10.918.587,40**
PLANEACIÓN	469.273,42	481.077,23	349.069,48	82.792,42	67.728,31	152.261,78	240.427,51	**1.842.630,14**
EDUCACIÓN	887.101,43	956.034,10	664.981,67	141.513,64	142.197,77	477.752,47	467.940,43	**3.737.521,51**
Total General	**13.027.690,50**	**16.320.403,63**	**12.215.587,74**	**4.286.642,80**	**2.968.215,31**	**5.153.867,60**	**25.217.708,22**	**79.190.115,79**

REGIONALIZACION INDICATIVA-SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

PLAN DE INVERSIONES 2007-2010

(Millones de Pesos Constantes de 2006)

SUBPROGRAMA	AMAZONIA	BOGOTA	CENTRO ORIENTE	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	ORINOQUIA	TOTAL
Agua potable y saneamiento básico SGP	84.932	263.492	1.017.229	672.788	1.127.565	172.654	**3.338.660**
Alimentación escolar SGP	9.755	22.300	113.480	73.340	120.035	19.613	**358.523**
Atención a primera infancia - SGP	12.009	37.117	97.245	93.320	139.127	21.105	**399.923**
Educación SGP	1.188.022	4.143.619	9.267.209	9.594.615	14.003.089	1.942.217	**40.138.771**
FONPET - SGP	62.176	194.486	506.713	484.661	722.163	109.235	**2.079.432**
Menores de 25.000 SGP	29.472	0	442.641	193.223	350.553	80.266	**1.096.156**
Municipios ribereños del Rio Magdalena SGP	0	0	26.549	25.356	5.459	0	**57.364**
Otras inversiones de propósito general SGP	229.404	443.341	2.634.462	1.684.616	2.726.339	459.017	**8.177.179**
Resguardos indígenas SGP	22.959	0	14.982	104.627	191.168	39.128	**372.864**
Salud SGP	526.906	1.523.974	3.730.088	3.974.733	5.852.160	988.495	**16.596.356**
TOTAL	**2.165.635**	**6.628.328**	**17.850.597**	**16.901.279**	**25.237.658**	**3.831.729**	**72.615.227**

9. Anexo de metas

El anexo de metas es el principal instrumento que se utilizará para el posterior seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, PND. Se incluyeron en esta parte los indicadores más relevantes, a nivel nacional, de las estrategias desarrolladas en el PND que permitirán medir el cumplimiento de sus objetivos y que fueron concertados con los Ministerios y Departamentos Administrativos. Además, las metas fueron definidas teniendo en cuenta los recursos previstos dentro del Plan Plurianual de Inversiones y contemplan el desarrollo de sectores productivos priorizados en las Apuestas de Agenda Interna.

Vale aclarar que para la medición de las líneas de base y la cuantificación de las metas de algunos indicadores del anexo se requieren datos relacionados con población. En la mayoría de estas cifras se utilizó el censo de 1993 y, excepcionalmente, el de 2005. En la medida en que se disponga de la información completa del censo de 2005 se llevarán a cabo los ajustes y modificaciones pertinentes, los cuales se tendrán en cuenta en los procesos de seguimiento que realizará el DNP.

Las cifras de la 'Línea de base' en los cuadros presentados a continuación corresponden al acumulado durante el período 2002-2006, salvo que se especifique algo diferente en la leyenda del indicador.

OBJETIVO 2: POLITICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRATICA

2.1. Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Defensa		
Porcentaje de reducción de asaltos a poblaciones (1)	92,4%	40%
Porcentaje de reducción de secuestros extorsivos (1)	57,3%	64,7%
Porcentaje de reducción tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes (2)	45,9%	29,5%
Hectáreas de cultivos ilícitos de hoja de coca y amapola asperjadas	585.678	640.000

	Línea de base	Meta cuatrienio
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)		
Grandes organizaciones de corrupción desmanteladas por información proveniente del DAS. Línea de base 2006	3	21
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional		
Hectáreas erradicadas manualmente por grupos móviles de erradicación	47.670	110.000
Familias beneficiadas con pagos en el programa Familias Guardabosques (Acum.)	43.271	80.000

(1)La línea de base se toma comparando la reducción entre los cuatrienios 1998 - 2002 y 2002 - 2006.

(2)Proyección 2006: 35,5%. Fuente: DNP- DJS. La línea de base se toma comparando el año 2006 frente al 2002.

2.2. Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y Reconciliación

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de la Protección Social		
Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (desplazados)	260.269	1.200.000
Cupos en Formación Profesional Integral para población vulnerable	1.628.549	3.510.285
Cupos en Formación Profesional Integral para población vulnerable (desplazados por la violencia)	*227.170*	*816.609*
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		
Nuevos recursos de apoyo para proyectos productivos asignados a poblaciones desplazadas cofinanciados por Fomipyme ($ millones)	5.546	20.000
Personas desplazadas beneficiadas por proyectos productivos cofinanciados por Fomipyme	3.579	15.000
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial		
Subsidios asignados por Fonvivienda para población desplazada	33.394	38.646
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
Familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras	1.831	12.850
Familias desplazadas beneficiadas con subsidio de Vivienda de Interés Social –VIS-Rural	8.907	7.800
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional		
Familias desplazadas atendidas con atención integral	Nuevo	160.000
Familias desplazadas beneficiadas por el programa Familias en Acción (Acum.)	99.807	300.000
Familias desplazadas beneficiadas en programa de generación de ingresos	Nuevo	377.000
Familias vulnerables y desplazadas vinculadas a programas de Paz y Desarrollo	Nuevo	85.302
Familias vinculadas a la Red de Seguridad Alimentaria (RESA) (Acum.)	380.109	725.000
Familias desplazadas acompañadas en retornos o reubicaciones	31.899	32.000
Corregimientos priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)	Nuevo	332

	Línea de base	Meta cuatrienio
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)		
Porcentaje de fases desarrolladas del proceso de elaboración concertada, expedición y puesta en marcha del Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH.	30%	100%
Municipios que ejecutan planes de acción departamentales en Derechos Humanos	210	450
Ministerio de Educación		
Nuevos cupos educativos para población desplazada (contratación del servicio). Línea de base 2005 *	232.115	400.000
Ministerio del Interior y Justicia		
Municipios que ejecutan planes de acción departamentales en Derechos Humanos	317	500

Notas:

Línea de base: Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

n.d.: No disponible

Acum.: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

OBJETIVO 3: REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD

3.1. Pobreza y población vulnerable

	Línea de base	Meta cuatrienio
Transversales		
Pobreza (porcentaje de la población) *	49,2%	39,6%
Indigencia (porcentaje de la población) *	14,7%	8%
Coeficiente de Gini	0,55	0,50
Departamento Nacional de Planeación		
Porcentaje de avance en el diseño e implementación del **Sisbén III** en 1.098 municipios (1)	0%	100%

(1) La línea de base es igual a cero debido a que, a la fecha, el Sisbén II se encuentra implementado en los 1.098 municipios del país. La meta consiste en implementar el SISBÉN III en todos los municipios del país para el año 2010.

3.2. Mercado y relaciones laborales

	Línea de base	Meta cuatrienio
Transversales		
Tasa de desempleo. Línea de base 2006	11,9%	8,8%
Tasa de desempleo de los menores de 24 años. Línea de base 2005	26%	20%
Duración promedio del desempleo (meses). Línea de base 2005	11	7
Trabajo infantil (proporción de la PEA infantil (5-17 años) respecto al total de la PEA). Línea de base 2005	7,2%	5,3%
Ministerio de la Protección Social		
Empresas creadas por el Fondo Emprender	777	1.768
Empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Emprender	4.171	9.100
Porcentaje de vacantes utilizadas por inscritos en el Servicio Público en Empleo	48,4%	65%

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

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de la Protección Social		
Cobertura en afiliación al régimen subsidiado (Nivel Sisbén 1 y 2) *	71%	100%
Nuevos afiliados en el régimen subsidiado en salud (incluye subsidios totales y parciales) *	8.729.965	8.130.045
Nuevos afiliados al régimen contributivo de salud (cotizantes más beneficiarios)	2.889.119	1.500.000
Cobertura en afiliación a pensiones. Línea de base 2005	25%	38%
Cobertura de los mecanismos de protección al desempleo (porcentaje de la PEA cubierta con algún mecanismo de protección). Línea de base 2005	20%	30%

	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevos afiliados a riesgos profesionales	1.173.758	900.000
Total de afiliados a riesgos profesionales (Acum.)	**5.338.733**	**6.238.733**
Total de empresas vinculadas al Sistema de Riesgos Profesionales (Acum.)	362.881	446.881
Subsidios al desempleo entregados	237.156	322.804
	Línea de base	**Meta cuatrienio**
Alumnos en integración con la Educación Media (Anual)	n.d.	308.958
Cupos anuales para alumnos en Formación Profesional Integral (Titulada) otorgados por el Sena. Línea de base 2006	433.885	478.041
Cupos anuales para alumnos en Formación Profesional Integral (Complementaria) otorgados por el Sena. Línea de base 2006	3.714.924	5.063.083
Cupos anuales en Formación para Técnicos Profesionales y Tecnólogos. Línea de base 2006	141.765	230.450
Horas de Formación Profesional Integral impartidas al año por el Sena (millones). Línea de base 2006	12,7	17,8
Alumnos matriculados en Formación Virtual	772.733	2.813.500
Alumnos graduados del Programa Jóvenes en Acción	99.916	71.688
Alumnos graduados del Programa Jóvenes Rurales	157.624	601.002
Niños de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el programa Desayunos Infantiles (Acum.)	1.006.074	1.306.074
Niños beneficiados con el programa Restaurantes Escolares (Acum.)	3.187.021	3.837.021
Adultos Mayores beneficiados con complemento alimentario (Acum.)	395.925	400.000
Adultos Mayores beneficiados con subsidio económico (Acum.)	199.889	600.000
Cobertura de vacunación (todas las vacunas). Línea de base 2005 (1) *	87,3%	95%
Mortalidad infantil (muertes por 1.000 nacidos vivos). Línea de base 2005 (2) *	19	16,5
Mortalidad de la niñez (muertes por 1.000 nacidos vivos). Línea de base 2005 (2) *	22	18,2
Mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea de base 2002 (3) *	83,3	63
Porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales (2) *	83%	100%
Cobertura de atención institucional del parto. Línea de base 2005 (2) *	92%	95%
Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa. Línea de base 2005 (2) *	68,2%	75%
Prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina no unida sexualmente activa de 15 a 19 años. Línea de base 2005 (2) *	66%	75%
Porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo. Línea de base 2005 (2) *	21%	<15%
Mortalidad por cáncer de cuello uterino (muertes por 100.000 mujeres). Línea de base 2003 (4) *	10,9	8,8
Desnutrición crónica en niños menores de 5 años. Línea de base 2005 (2) *	12%	10%
Desnutrición global en niños menores de 5 años. Línea de base 2005 (2) *	7%	5%
Cobertura de terapia antirretroviral a quienes la requieran. Línea de base 2005 (1) *	54,8%	60%
Prevalencia general de infección por VIH. Línea de base 2004 (1) *	<1,2%	<1,2%
Muertes por malaria. Línea de base 2002 (3) *	155	117
Muertes por dengue. Línea de base 2002 (3) *	157	106
Incidencia de malaria en municipios con malaria urbana (tasa por mil habitantes). Línea de base 2003 (1) *	17,4	12,6
Indice de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 m.s.n.m. Línea de base 2003 (1) *	30%	16%

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
Valor de las colocaciones por Findeter para salud ($ millones)	236.181	424.728
Valor de las colocaciones por Findeter para educación ($ millones)	193.365	237.283
	Línea de base	**Meta cuatrienio**
Ministerio de Educación		
Nuevos niños atendidos en educación inicial (3 y 4 años)	Nuevo	400.000
Cobertura de educación preescolar y básica *	92%	100%
Cobertura de educación media *	65%	73%
Tasa de deserción interanual. Línea de base 2005 *	5,8%	5%
Tasa de repetición en educación básica y media. Línea de base 2002 *	6%	4%
Adultos alfabetizados (Acum.) *	392.560	1.000.000
Años promedio de educación *	7,9	8,5
Tasa de analfabetismo (15 a 24 años). Línea de base 2002 *	2,1%	1,4%
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años). Línea de base 2002 *	8,6%	5,8%
Cobertura bruta de educación superior *	29%	34,7%
Tasa de deserción de la educación superior (por cohorte)	50%	40%
Nuevos créditos legalizados para Sisbén 1 y 2	Nuevo	100.000
Cartera del Icetex (créditos pregrado) ($ millones)	943.404	2.400.000
Matrícula de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES)	7.503	37.000
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional		
Familias beneficiadas por el programa Familias en Acción (Acum.)	682.307	1.500.000

(1) Cifras del Ministerio de la Protección Social

(2) Cifras del PROFAMILIA. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005

(3) Cifras del Dane

(4) Cifras del Instituto Nacional de Cancerología

3.5. Ciudades amables

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial		
Total soluciones para el financiamiento de vivienda de interés social (1)	395.885	828.433
Subsidios VIS asignados a través de Fonvivienda para vivienda urbana	130.566	470.857
Subsidios VIS asignados a través del Banco Agrario para vivienda rural	40.090	53.834
Subsidios VIS asignados a través de Cajas de Compensación Familiar	133.733	171.045
Subsidios VIS asignados a través de la Caja Promotora de Vivienda Militar	21.194	29.622
Créditos para VIS asignados a través del Fondo Nacional del Ahorro	34.660	103.075
Créditos y microcréditos del sector financiero para VIS (con o sin subsidio)	145.000	200.000
Nueva población beneficiada con servicios de alcantarillado (2) *	n.d.	4.040.871
Nueva población beneficiada con servicios de acueducto (2) *	n.d.	3.671.206
Municipios con acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias) (Acum.) *	633	768
Planes departamentales de agua y saneamiento en ejecución *	Nuevo	32
Macroproyectos asociados con VIS e infraestructura en implementación con apoyo de la Nación	Nuevo	8

	Línea de base	Meta cuatrienio
Programas de saneamiento para asentamientos (mejoramiento integral de barrios) en implementación con apoyo de la Nación	Nuevo	10
Proyectos de espacio público en implementación con apoyo de la Nación	Nuevo	5
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
Valor de las colocaciones por Findeter para acueducto ($ millones)	139.132	202.036
Valor de las colocaciones por Findeter para alcantarillado ($ millones)	96.714	124.387
Valor de las colocaciones por Findeter para aseo ($ millones)	125.347	148.326
Valor de las colocaciones por Findeter para vivienda (incluye VIS y constructores) ($ millones)	184.105	429.658
Créditos y microcréditos inmobiliarios desembolsados para VIS (Findeter)	11.243	22.993
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane)		
Porcentaje de actualización catastral urbana mantenido	80,5%	90%
Porcentaje de predios con actualización catastral rural (Acum.)	41,5%	70%

(1) De las 395.885 soluciones de vivienda, 35.642 corresponden a créditos para VIS asignados a través de la línea de redescuento Findeter y otras entidades del sector financiero (sin subsidio).

(2) Debido a que no se cuenta con los resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2006 - III trimestre, los datos sobre nueva población beneficiada con servicios de acueducto y alcantarillado durante el período 2002 - 2006 aún no está disponible.

3.6. Infraestructura para el desarrollo

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Minas y Energía		
Cobertura de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional. Línea de base 2005 (1)	93,6%	95,1%
Áreas con esquemas de gestión por resultados implementadas	0	3
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas	15.000	40.000
Incremento en tiempo promedio de servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas	30%	10%
Electrificadoras con vinculación de capital privado	3	8
Nuevos proyectos hidroeléctricos de menor escala en operación	2	7
Capacidad instalada de generación con combustibles fósiles sustituida con energías alternativas (excepto hidroeléctricas) (MW)	0,35	6,9
Ministerio de Comunicaciones		
Porcentaje de Alcaldías con conectividad - Compartel	56,6%	94,3%
Porcentaje de sedes educativas oficiales beneficiadas con conectividad de banda ancha (urbanas y rurales) - Compartel	8,9%	54,8%
Porcentaje de hospitales con conectividad - Compartel	18,2%	90,4%
Porcentaje de Centros provinciales de gestión agroempresarial con conectividad - Compartel (2)	63,5%	90,5%
Porcentaje de bibliotecas con conectividad - Compartel	0%	22,1%
Telecentros con Internet en Banda Ancha	550	10.000
Computadores entregados a sedes educativas públicas	58.401	187.810
Instituciones educativas públicas beneficiadas con computadores	5.255	14.339
Centros comunitarios con internet en banda ancha (Acum.)	820	10.000

(1) Cifras del Dane

(2) Considera únicamente los centros provinciales de gestión agroempresarial consolidados

3.7. Equidad en el campo

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
Hectáreas adjudicadas por el Programa de Reforma Agraria	60.118	250.000
Familias beneficiadas con la adjudicación de tierras	4.026	18.500
Familias beneficiadas con el Proyecto de Apoyo a las Alianzas Productivas	8.279	17.500
Familias beneficiadas con el Programa de Desarrollo de las Microempresas Rurales	14.255	28.800

Notas:

Línea de base: Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

n.d.: No disponible

Acum.: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

OBJETIVO 4: CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: LA CONDICION PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD

4.1. Consideraciones macroeconómicas

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
Balance fiscal del Sector Público Consolidado (% del PIB)	0,0%	-2,3%
Deuda Neta de Activos Totales del Sector Público no Financiero (% del PIB)	33,7%	31,7%
Valor de los recursos de recaudo total anual como porcentaje del PIB (incluye recaudo tributario anual, por gestión)	15,3%	15,8%

4.2. Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de la Protección Social		
Cobertura en la nueva estructura del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) de los capacitados. Línea de base 2003	15%	25%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		
Créditos desembolsados a microempresarios (Bancos, CFC, ONG y Cooperativas) (millones de créditos)	3,2	5
Total recursos de crédito desembolsados a través de Bancóldex (incluye desembolsos a microempresas, pymes, grandes empresas, al comercio exterior y mercado nacional colombianos) ($ billones)	9,24	9
Recursos de crédito desembolsados a través de Bancóldex a microempresarios ($ billones)	*0,99*	*1,4*
Recursos de crédito desembolsados por Bancóldex a Pymes ($ billones)	*2,7*	*4*
Créditos otorgados por Bancoldex a microempresarios	233.592	320.000
Créditos otorgados por Bancoldex a Pymes	29.304	42.000
Empresarios capacitados en desarrollo de programas de formación empresarial organizados por Bancoldex. (Temas: Acceso a crédito y gestión financiera, Mitigación de riesgo en negocios internacionales y varios tópicos en Gestión Gerencial)	0	30.000
Monto de créditos garantizados con recursos del Fondo Nacional de Garantías a Mipymes ($ miles de millones)	7.574	16.040
Créditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías a Mipymes	457.160	802.000

	Línea de base	Meta cuatrienio
Monto de microcréditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías ($ miles de millones)	1.008	1.305
Microcréditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías	269.386	351.000
Nuevas inversiones generadas por contratos de estabilidad jurídica (US$ millones)	n.d.	10
Nuevos recursos de apoyo cofinanciados por Fomipyme ($ millones)	58.471	85.000
Nuevos proyectos cofinanciados por Fomipyme	320	320
Recursos apalancados por Fomipyme a través de convenios de cooperación con Entes Territoriales ($ millones)	6.631	10.000
Nuevos proyectos de minicadenas productivas cofinanciados por Fomipyme	83	150
Tasa de ocupación hotelera (total hoteles)	49%	55%
	Línea de base	**Meta cuatrienio**
Nuevas habitaciones hoteleras	1.975	1.325
Habitaciones hoteleras remodeladas	3.878	1.622
Ingresos de divisas por turismo (US$ millones)	4.388	4.879
Visitantes extranjeros (millones)	3,2	5,2
Rutas Vive Colombia (Acum.)	1.073	1.823
Exportaciones directamente facilitadas por Proexport ($US millones)	1.405	3.171
Visitas a Colombia de inversionistas extranjeros calificados facilitadas por Proexport	34	245
Empresas colombianas con negocios facilitados por Proexport	4.700	6.373
Viajeros extranjeros cuyas visitas fueron facilitadas directamente por Proexport	43.760	904.766
Ministerio de Educación		
Porcentaje de la matrícula de formación técnica y tecnológica en el total de la educación superior	25%	34%
Porcentaje de programas de educación superior con registro calificado	51%	100%
Programas de educación superior acreditados voluntariamente con altos niveles de calidad (Acum.)	460	900
Puntaje promedio en Pruebas Saber	57,5	60,5
Puntaje promedio nacional en cada área del núcleo común de la prueba de Estado Icfes	44,5	48,5
Estudiantes de grado 11 que alcanzan en la prueba de Estado de inglés el nivel B1	10%	30%
Número promedio de estudiantes por computador	54	20
Departamento Nacional de Planeación (Colciencias)		
Monto de los recursos de contrapartida de Colciencias en proyectos de cofinanciación (pesos aportados por contrapartida por cada peso de Colciencias)	1,3	1,5
Centros de desarrollo tecnológico consolidados. Línea de base 2006 (Acum.) (1)	19	22
Empresas beneficiadas con instrumentos de promoción a la innovación de Colciencias. Línea de base 2003 - 2006	730	1.000
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
Valor de las colocaciones por Findeter para transporte ($ millones)	863.247	1.026.454
Valor de las colocaciones por Findeter para turismo ($ millones)	40.554	56.454
Ministerio de Minas y Energía		
Nuevos contratos en exploración y explotación petrolera	150	120
Nuevos pozos exploratorios perforados (Wildcats A-3)	125	160
Nuevos kilómetros de sísmica equivalente 2 dimensiones incorporados	31.947	32.000
Barriles diarios promedio disminuidos en hurto de combustibles (2)	6.293	6.600
Nuevos vehículos convertidos a Gas Natural Vehicular	123.342	160.000
Número de departamentos donde la gasolina contiene un 10% de alcohol carburante (Acum.)	13	26
Número de departamentos donde el ACPM contiene un 5% de biodiesel (Acum.)	0	26
Porcentaje de desmonte de subsidios a la gasolina (Acum.)	74%	100%
Porcentaje de desmonte de subsidios al ACPM (Acum.)	62,9%	100%
Nuevas interconexiones eléctricas internacionales	1	1
Kilómetros de avance en el conocimiento geológico del país	120.277	120.000
	Línea de base	**Meta cuatrienio**
Porcentaje de distritos mineros con estrategias de aumento de productividad definidas	0%	50%
Distritos mineros como proyecto piloto en promoción de aumento de productividad de explotaciones existentes	0	4
Ministerio de Comunicaciones		
Usuarios de Internet por cada 100 habitantes	13,2	30,1
Usuarios de Banda Ancha por cada 100 habitantes	6,1	25,5
Computadores por cada 100 habitantes	5,4	9,4
Densidad de telefonía móvil (terminales por cada 100 hab.)	67,8	93,6
Universidades y centros de investigación independientes conectados a la Red Universitaria Nacional de Alta Velocidad (Renata)	46	29
Ministerio de Transporte		
Kilómetros de vías contratados para pavimentación (Invías)	4.473,7	893
Kilómetros de vías pavimentados (Invías)	1.564,3	4.012
Kilómetros de vías contratados para pavimentación (Inco)	376	1.111,9
Kilómetros de vías pavimentados (Inco)	848,6	1.691
Concesiones de autopistas adjudicadas para la operación, mantenimiento y construcción de vías primarias	2	11
Sistemas de Transporte Masivo en operación	1	8

(1) La consolidación de centros implica que cuenten con una planta de personal propia, equipos y laboratorios propios, y que al menos el 50% de los ingresos totales sean ingresos operacionales.

(2) La meta de cuatrienio equivale a una reducción de 400 barriles promedio por día frente al avance a agosto de 2006 y 6.600 barriles promedio por día frente a lo hurtado en el año 2002 (7.200 barriles por día).

4.3. Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
Total hectáreas sembradas con cultivos exportables priorizados en la apuesta exportadora agropecuaria. Línea de base preliminar 2006	1.891.742	2.359.798
Total hectáreas en forestales comerciales (Acum.). Línea de base preliminar 2006	218.284	359.897
Hectáreas reforestadas - Proyecto Silvicultura Zona Cafetera	n.d.	14.000
Hectáreas reforestadas cubiertas con CIF	n.d.	51.613
Hectáreas reforestadas por el Fondo de Inversiones Forestales de Finagro	n.d.	40.000
Hectáreas reforestadas por otros programas de reforestación (Cooperación técnica y financiera internacional, fondos regionales y sector privado)	n.d.	36.000
Total toneladas producidas cultivos exportables priorizados en la apuesta exportadora agropecuaria. Línea de base preliminar 2006 (1)	7.911.794	9.675.167

	Línea de base	Meta cuatrienio
Total toneladas de producción acuícola. Línea de base preliminar 2006	64.491	88.147
Toneladas producidas camarón de cultivo. Línea de base preliminar 2006	*21.300*	*24.518*
Toneladas producidas en piscicultura. Línea de base preliminar 2006	*45.195*	*63.629*
Total toneladas producidas carne de res. Línea de base preliminar 2006	827.221	939.772
Total toneladas métricas producidas leche en polvo. Línea de base preliminar 2006	852.162	1.073.186

	Línea de base	Meta cuatrienio
Hectáreas cubiertas con Apoyos Económicos Sectoriales (AES) al productor - Programa AIS	Nuevo	1.158.000
Monto en colocaciones apalancado línea de crédito arroz - cereales ($ miles de millones) - Programa AIS	Nuevo	1.048,3
Número de Incentivos a la Capitalización Rural otorgados	Nuevo	128.700
Número de Incentivos a la Capitalización Rural otorgados a pequeños productores - Programa AIS	Nuevo	51.500
Monto en colocaciones apalancado línea de crédito (millones de pesos) - Programa AIS	Nuevo	563.100
Número de Incentivos a la Capitalización Rural otorgados - Programa AIS	Nuevo	23.400
Hectáreas a financiar por fondo concursal en riego - Programa AIS	Nuevo	9.400
Toneladas de cosecha nacional anual absorbidas a través de subastas - Programa AIS	Nuevo	2.103.500
Nuevos bancos de maquinaria agrícola establecidos	133	140
Nuevos tractores adquiridos por el sector agropecuario	2.734	2.800
Nuevas combinadas adquiridas por el sector agropecuario	286	360
Avance en la construcción de la presa El Cercado y conducciones principales Distrito Río Ranchería (Porcentaje)	0%	66%
Hectáreas adecuadas por construcción del distrito del triángulo del Tolima	0	24.607
Hectáreas adecuadas en otros distritos a nivel nacional en pequeña y mediana irrigación	Nuevo	16.000
Bioproductos liberados por Corpoica (bioplaguicidas, biofertilizantes, prebióticos, probióticos o nutracéuticos)	Nuevo	12
Cadenas productivas financiadas con agenda de investigación	Nuevo	16
Semillas modificadas genéticamente y liberadas comercialmente (yuca, arroz, algodón, maíz)	Nuevo	5
Porcentaje de algodón cultivado con transgénicos	Nuevo	60%
Porcentaje de maíz cultivado con transgénicos	Nuevo	30%
Nuevas variedades liberadas (híbridos, razas o clones) generadas por Corpoica	Nuevo	36
Porcentaje de la superficie del país reconocida como libre de fiebre aftosa	Nuevo	100%
Porcentaje del país reconocido como libre de peste porcina	Nuevo	100%
Porcentaje del país reconocido como libre de Newcastle	Nuevo	40%
Áreas de cultivos mantenidas libres o de baja prevalencia de plagas	Nuevo	4
Planes de control de residuos químicos y contaminantes implementados	Nuevo	5
Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial con planes de negocio financiados	n.d.	120
Planes de control de patógenos implementados	Nuevo	5

	Línea de base	Meta cuatrienio
Colocaciones de crédito Finagro para financiamiento agropecuario	6.473	11.500

(1) Este valor no incluye toneladas de caña de azúcar (materia verde), forestales ni fruto de palma de aceite

Notas:

Línea de base: Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

n.d.: No disponible

Acum.: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

OBJETIVO 5: UNA GESTION AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

5.2. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial		
Hectáreas reforestadas en cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales con escasez media a alta	121.848	120.000
Manglares con planes de ordenación formulados en zonas de influencia de comunidades étnicas (hectáreas)	118.200	100.000
Nuevas hectáreas declaradas bajo diferentes categorías de manejo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	5.881.376	200.000
Nuevos humedales de importancia Ramsar declarados	2	3
Planes generales de ordenación forestal formulados y adoptados (Ley 1021 de 2006)	0	33
Nuevas hectáreas de bosque natural con planes de ordenación y manejo	2.346.610	2.000.000
Toneladas de Sustancias Agotadoras de la capa de Ozono - SAO eliminadas	440	600
Planes de ordenación y de manejo formulados en cuencas abastecedoras de agua de ciudades capitales de departamento que se encuentren con escasez media a alta	24	16
Planes de manejo ambiental formulados en páramos relacionados con abastecimiento hídrico de asentamientos humanos	19	13
Nuevos esquemas de participación privada o comunitaria en la prestación de servicios ecoturísticos en operación para el Sistema de Parques Nacionales Naturales	4	4
Opciones de compra de certificados de reducción de emisiones de gases efecto invernadero (US$)	28.990.000	40.000.000
Sistemas y/o redes de monitoreo de calidad del aire para los centros urbanos y/o corredores industriales, definidos como prioritarios, implementados y fortalecidos	Nuevo	15

5.3. Gestión del riesgo para prevención y atención de desastres

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial		
Municipios apoyados en la incorporación de la gestión del riesgo en los POT	100	400
Ministerio del Interior y de Justicia		
Porcentaje de personas damnificadas atendidas con recursos del Fondo Nacional de Calamidades	70%	80%

Notas:

Línea de base: Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

n.d.: No disponible

OBJETIVO 6: UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

6.1. Los requisitos del Estado Comunitario

Acum.: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

	Línea de base	Meta Cuatrienio
Ministerio del Interior y de Justicia		
Casas de Justicia en funcionamiento (Acum.) *	44	64
Tasa de hacinamiento carcelario	34%	10%
Proyectos de decretos únicos sectoriales y de compilaciones legislativas remitidos a Presidencia de la República para su aprobación	0	40
Centros de Convivencia Ciudadana en funcionamiento (Acum.)	9	17
Porcentaje de procesos contra la Nación con cuantía superior a 2.000 smlmv coordinados al año	65%	100%

6.2. Los retos del Estado Comunitario

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Comunicaciones		
Entidades del orden nacional vinculadas a la Red de Alta Velocidad del Estado RAVEC	48	59
Entidades territoriales vinculadas al proyecto Gobierno en Línea Territorial	624	427
Cadenas de trámites automatizadas	0	10
Departamento Nacional de Planeación		
Porcentaje del monto del Presupuesto de Inversión de la Nación evaluado	23,9%	25%
Porcentaje de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional con cuenta fenecida	73,1%	100%
Entidades piloto con procesos y procedimientos optimizados que contribuyan a fortalecer el servicio al ciudadano	0	10
Ingresos y ahorros por gestión productiva de activos inmobiliarios ($ millones)	247.091	500.000
Bienes inmuebles propiedad de la Nación con inspecciones físicas y jurídicas en las entidades objeto del Programa de Gestión de Activos - PROGA-	2.293	6.500
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
Recursos de cartera recuperados y venta de inmuebles, CISA ($ millones)	2.227.298	894.723
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)		
Trámites racionalizados en sectores estratégicos de la Administración Pública Nacional (Acum.)	256	556
Porcentaje de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional con sistemas de gestión de la calidad implementados (NTCGP 1000:2004)	n.d.	100%
Entidades del orden nacional y territorial con información actualizada en el Sistema Único de Información de Personal - SUIP (Acum.)	244	360
Entidades del orden nacional que gestionan procesos de talento humano en el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público - SIGEP	Nuevo	120
Cuadros funcionales de empleo público organizados por sectores administrativos	Nuevo	5
Entidades con nuevo régimen salarial implementado	Nuevo	270
Personas formadas como multiplicadores departamentales en control social	200	300

	Línea de base	Meta cuatrienio
Entidades del orden nacional y territorial con capacitación e implementación del Modelo Estándar de Control Interno	Nuevo	328
Gerentes públicos con acuerdos de gestión implementados y evaluados	Nuevo	328

Notas:

Línea de base: Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

n.d.: No disponible

OBJETIVO 7: DIMENSIONES ESPECIALES DEL DESARROLLO

7.4. Dimensión regional

Acum.: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

	Línea de base	Meta cuatrienio
Departamento Nacional de Planeación		
Porcentaje de recursos de regalías directas auditado	65%	95%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
Número de entidades territoriales saneadas y fortalecidas fiscalmente	126	269

7.6. Ciencia, tecnología e innovación

	Línea de base	Meta cuatrienio
Departamento Nacional de Planeación (Colciencias)		
Inversión total en Ciencia, Tecnología e Innovación - CTI (% del PIB). Línea de base 2004	0,37%	0,77%
Grupos de investigación financiados por Colciencias en programas y proyectos de ciencia y tecnología. Línea de base 2003-2006	863	1.000
Beneficiarios de créditos condonables de Colciencias para estudios de doctorado. Línea de base 2003-2006	718	800
Departamentos que participan en proyectos de agenda regional. Línea de base 2006 (Acum.)	7	16

7.7. Cultura y desarrollo

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Cultura		
Nuevas bandas musicales creadas y/o fortalecidas	300	260
Nuevos niños y jóvenes beneficiarios de las Bandas Escuela	18.676	15.600
Nuevas bibliotecas dotadas y fortalecidas a través de la Red Nacional de Bibliotecas	683	240
Franjas de opinión en las emisoras comunitarias y de interés público creadas y consolidadas	n.d.	200
Proyectos apoyados a municipios a través del Programa Nacional de Concertación *	4.399	4.400
Investigaciones en Antropología, Lingüística y Archivística realizadas	134	57
Largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en el país	18	22
Número de estímulos a la creación e investigación otorgados	402	388
Proyectos de infraestructura deportiva y recreativa cofinanciados	147	107
Valor de los convenios de apoyo para el desarrollo de las políticas nacionales del Sistema Nacional del Deporte ($ millones)	62.918	104.000
Personas atendidas por los programas nacionales de deporte y recreación	729.208	694.000

7.8. Demografía y desarrollo

	Línea de base	Meta cuatrienio
Transversales		
Tasa bruta de mortalidad. Línea de base 2004	5,5%	5,3%
Esperanza de vida al nacer (años). Línea de base 2004	72,2	74
Diferencial por sexo de la esperanza de vida al nacer (años). Línea de base 2004	6,2	5,2
Tasa de fecundidad total. Línea de base 2004	2,6%	2,3%
Tasa de natalidad. Línea de base 2004	22,3%	19,6%

7.9. El sector de la economía solidaria

	Línea de base	Meta cuatrienio
Departamento Administrativo de la Economía Solidaria (Dansocial)		
Nuevos convenios interadministrativos suscritos para el apoyo de las organizaciones sociales y solidarias con entidades del Gobierno del orden central o territorial, sector privado u organizaciones de cooperación internacional	46	32
Actos administrativos que eliminen obstáculos de la actividad empresarial de las organizaciones del sector solidario	Nuevo	5
Organizaciones del Sector Solidario fortalecidas en aspectos administrativos, financieros, gestión de calidad y tecnologías de información	797	1.069
Pruebas piloto con modelos de fomento y fortalecimiento a organizaciones del sector solidario diseñados e implementados	Nuevo	8
Investigaciones estratégicas del sector solidario realizadas y publicadas	10	4
Personas capacitadas en curso básico de economía solidaria	13.481	12.000
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		
Créditos a microempresarios a través de cooperativas (Banca de las Oportunidades)	Nuevo	250.000

7.10. Política exterior y migratoria

	Línea de base	Meta cuatrienio
Ministerio de Relaciones Exteriores		
Temas activos en la agenda internacional (Acum.)	7	17
Nuevos recursos de cooperación internacional recibidos (millones de US$)	1.201	1.320
Recursos transados en ferias inmobiliarias (millones de US$)	100	250
Países que exigen visa de turismo a los colombianos	179	165
Países con agenda cultural colombiana estratégica (Acum.)	10	24
Consulados virtuales cumpliendo estándares de calidad en el servicio (Gobierno en línea)	0	90
Trabajadores colombianos contratados anualmente en el marco de los Acuerdos de Flujos Migratorios Laborales	848	1.700

Notas:

Línea de base: Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible, en caso de que todavía no se tenga información sobre el período completo.

n.d.: No disponible

Acum.: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sis General de Participaciones.

República de Colombia

Rama Judicial del Poder Público

Consejo Superior de la Judicatura

PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO DE LA RAMA JUDICIAL

2007-2010

Una justicia más eficiente, efectiva y eficaz

Bogotá, enero de 2007

REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

JOSE ALFREDO ESCOBAR ARAUJO

Presidente Consejo Superior de la Judicatura

EDUARDO CAMPO SOTO

Vicepresidente Consejo Superior de la Judicatura

FRANCISCO ESCOBAR HENRIQUEZ

Presidente Sala Administrativa

JESAEL ANTONIO GIRALDO CASTAÑO

Vicepresidente Sala Administrativa

GUILLERMO BUENO MIRANDA

Presidente Sala Jurisdiccional Disciplinaria

FERNANDO CORAL VILLOTA

Vicepresidente Sala Jurisdiccional Disciplinaria

MAGISTRADOS SALA ADMINISTRATIVA

LUCIA ARBELAEZ DE TOBON

JOSE ALFREDO ESCOBAR ARAUJO

FRANCISCO ESCOBAR HENRIQUEZ

JESAEL ANTONIO GIRALDO CASTAÑO

CARLOS ENRIQUE MARIN VELEZ

HERNANDO TORRES CORREDOR

MAGISTRADOS SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

GUILLERMO BUENO MIRANDA

EDUARDO CAMPO SOTO

FERNANDO CORAL VILLOTA

JORGE ALONSO FLECHAS DIAZ

RUBEN DARIO HENAO OROZCO

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ

LEONOR PERDOMO PERDOMO

DIRECTORES DE UNIDAD - SALA ADMINISTRATIVA

DIANA CLAUDIA CARO BERNAL

Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

CORONEL (R) CARLOS EDUARDO DEVIA GUTIERREZ

Asesoría para la Seguridad de la Rama Judicial

OSCAR GIRALDO JIMENEZ

Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia

GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUENTES

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

JOSE JULIÁN MAHECHA GUTIERREZ

Unidad de Auditoría

RAUL EDUARDO MARTINEZ LUGO

Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles

JORGE MARIO RIVADENEIRA MORA

Unidad de Administración de la Carrera Judicial

JAIME ZARATE SAAB

Centro de Documentación Judicial (E.)

DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL

JUAN CARLOS YEPES ALZATE

Director Ejecutivo de Administración Judicial

DIRECTORES DE UNIDAD

JULIO ALBERTO ALDANA CASTAÑO

Unidad Administrativa

ANTONIO BARRERA MARTÍNEZ

Unidad de Informática

DIANA BOLIVAR VOLOJ

Unidad de Asistencia Legal

LUISA FERNANDA MORALES NORIEGA

Coordinación de seccionales

ADRIANA MARIA GUZMAN RODRIGUEZ

Unidad de Planeación

ALFONSO ORTEGA RODRIGUEZ

Unidad de Presupuesto

LIRIA FLOR RODRIGUEZ JIMENEZ

Unidad de Recursos Humanos

Coordinación Técnica

DONNY PELEC HERNÁNDEZ VARGAS

JUAN CARLOS CORTÉS CELY

ISABEL RETAMOSO RODRIGUEZ

SONIA JANETH TEQUIA

CONTENIDO

PRESENTACION

PROLOGO

INTRODUCCION

1. DIAGNOSTICO

• Marco conceptual

• Estructura metodológica

• Identificación de problemas

2. PLATAFORMA ESTRATEGICA Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

• Misión

• Visión

• Objetivos

• Políticas

• Estrategias

• Programas

• proyectos

3. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

• Objetivos

• Estrategias

PRESENTACION

El Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de su trascendental misión constitucional y legal, como órgano de autogobierno de la Rama Judicial colombiana, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, presenta el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial para el cuatrienio 2007-2010, cuyo propósito fundamental es el de promover el acceso, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia y la autonomía, dentro del marco del Estado Social de Derecho.

El presente Plan, que deberá ser presentado al Gobierno Nacional para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, es una importante manifestación de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Colombia, y se erige como el marco general dentro del cual se debe enmarcar la gestión judicial de los próximos años, hacia cuyo cumplimiento deberá dirigirse el esfuerzo y el presupuesto de la judicatura a mediano plazo.

Se trata, este, del cuarto Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura, en los anteriores, se han consolidado procesos de modernización y ajuste del sistema jurídico colombiano, tales como la entrada en vigencia del nuevo sistema penal acusatorio, diseñado para reducir la congestión judicial y los tiempos de respuesta del aparato de justicia en esta especialidad. De igual forma se ha fortalecido la estructura de oferta en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con la entrada en vigencia de los juzgados de esta competencia, con la cual se prevé la estabilización de la gestión en esta área en los próximos tres años.

En igual sentido se ha dado inicio a procesos de factibilidad hacia la oralidad en las especialidades laboral y civil-familia, se han impulsado las jurisdicciones especiales de Paz e indígena, todo ello con el acompañamiento y la consolidación de los procesos de formación judicial, cursos concurso, arquitectura judicial y tecnológica así como procesos de descongestión y reordenamiento de carácter racionalizador en los despachos judiciales.

Por supuesto que un punto de partida indispensable para la definición de las políticas judiciales y de los instrumentos más acordes con esa definición es el reconocimiento de la situación actual y del contexto socio jurídico.

La crisis que vivió el Estado colombiano hasta hace muy pocos años, y que tuvo como reflejo inmediato el incremento de la violencia y la conflictividad en nuestra sociedad puede decirse que ha amainado pero no desaparecido. Durante estos últimos cuatro años, la Justicia y el Poder Judicial recibieron con fuerza esa expresión de la conflictividad en la forma de aumento de la litigiosidad o en la impunidad de las conductas violentas.

Aun cuando el sistema de Justicia ha mejorado sus indicadores, la percepción negativa entre la sociedad y los riesgos de las justicias paralelas toman lugar.

La existencia de problemas estructurales relacionados con el atraso y la mora judicial, la necesidad de mejorar las condiciones de acceso al aparato formal de justicia y a las jurisdicciones especiales, la urgencia de mejorar las condiciones de coordinación intersectorial con las entidades que hacen parte del sector justicia y con las entidades de apoyo, el interés por mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía en el sistema judicial y la armonía de la acción de la administración de justicia y del Estado, son los pilares de la formulación del plan de desarrollo del nuevo cuatrienio 2007-2010.

Esta Corporación, consciente de la necesidad de contribuir con la evolución del sistema jurídico en el país, bajo la premisa de garantizar los derechos humanos y contribuir con la disminución de la impunidad, mediante la adecuación de los aparatos de administración de justicia hacia modelos de gestión soportados en procedimientos orales, ha orientado sus objetivos hacia la consolidación de la eficiencia y eficacia en la administración judicial, el incremento de los niveles de calidad y equidad en sus respuestas, de la transparencia en la gestión, de la Autonomía de sus funcionarios y del poder judicial, así como en el acceso a todas las personas cuando sus derechos son vulnerados.

El Plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010 formula las políticas y estrategias, programas y proyectos que se configuran como instrumentos de gestión en armonía y coordinación con las políticas de Estado impulsadas por el Gobierno Nacional.

En la búsqueda de los objetivos misionales, el Gobierno de la Rama Judicial encuentra fundamental impulsar la gestión orientándola en cinco grandes postulados:

Consolidar el establecimiento del procedimiento oral en la gestión judicial, soportado en un modelo de gestión moderno que documente el trámite procesal y la información, y en el que prevalezca la concentración de la gestión judicial en audiencia pública, con una plataforma de apoyo tecnológico y de sistemas de comunicación, que opere en espacios físicos adecuados y acompañado de un proceso de formación, monitoreo y seguimiento fortalecido y sostenible, que le garanticen a la ciudadanía mayor transparencia, a partir de la eliminación de la práctica escrita.

Propender por la consolidación de sistemas de información y comunicaciones, en los ámbitos interno, intersectorial y hacia la comunidad que faciliten el establecimiento de una gestión judicial expedita, soportada en información jurídica, jurisprudencial y estadística, y que armonice información estratégica para la formulación de políticas de acceso a la justicia y de lucha contra la impunidad, con la información que demanda el ciudadano acerca de la gestión de los despachos judiciales, de sus sentencias y sus fallos.

Consolidar el fortalecimiento institucional y racionalizar la oferta de servicios de justicia desde la perspectiva de la determinación de la demanda del servicio, de la estratificación judicial, del mapa de conflictos y de la construcción de conocimiento, con estudios de profundización, con la definición estructural de una malla de servicios de justicia formal (en todas las jurisdicciones, especialidades y niveles de competencia), jurisdicciones especiales de Paz e indígena en coordinación con los

mecanismos alternativos de solución de conflictos, de manera que la comunidad pueda contar con una nítida gama de acceso a la restauración de sus derechos vulnerados, con servicios de justicia claros en sus competencias materiales y territoriales.

Reducción de la Mora y el atraso judicial mediante políticas de descongestión concentradas especialmente en los núcleos de alto trámite en lo territorial y funcional por especialidad, jurisdicción y nivel de competencia, adoptando mecanismos de ajuste en los aparatos, así como implementando mecanismos que propendan por el establecimiento de incentivos que promuevan la productividad y la calidad en la gestión judicial.

Promoción y apoyo legislativo para promover medidas que apoyen la transición hacia la modernización de los sistemas jurídicos, de tal forma que la administración de justicia se acerque a la solución efectiva de las controversias, y consolide el desarrollo de los paradigmas de la justicia, ajustándose al volumen de conflictos, a su velocidad de ocurrencia y a la complejidad de los mismos como corolario del desarrollo socioeconómico del país.

La integralidad de estas medidas, la revisión de los modelos de despacho óptimos, el estímulo a las conciliaciones y a las formas de desjudicialización de las controversias, acompañada de determinaciones para enfrentar los casos de pequeñas cuantías que congestionan el sistema, permitirán al cabo del próximo cuatrienio erigir un aparato jurisdiccional eficaz, más cercano a las necesidades de la población, más confiable y en sustancia mucho menos desigual.

Con modelos basados en la eficacia, en costos óptimos, y en la transparencia de las relaciones entre los aparatos y la ciudadanía materializada en la satisfacción del usuario, se presenta la estrategia institucional de la Rama judicial, al terminar esta década, reseñando a Santos Pastor, en un estudio puntual de las dificultades de la justicia[1] en el que destaca que *"Los problemas de la Justicia se centran fundamentalmente en la ineficacia y la ineficiencia"*.

No en vano los países de mayor desarrollo mundial, han transitado por reformas judiciales que persiguen mayor eficiencia y eficacia en la justicia, entendiéndose como; de fácil acceso, a costos eficientes o razonables, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo y no de menor importancia, con decisiones oportunas, transparentes y de calidad.

En consecuencia el Consejo Superior de la Judicatura presenta el Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.

Francisco Escobar Henríquez.

PROLOGO

"Las ideas no surgen perfectamente formadas. Más bien son una complicada amalgama de experiencia, lucidez, esperanza e inspiración. Entran en escena parpadeando bajo el brillo de las luces, vacilantes e inseguras acerca de la posible reacción del público. Evolucionan y se desarrollan, atentas a las reacciones y circunstancias cambiantes".

Parafraseando al escritor y profesor japonés Kenichi Ohmae el Consejo Superior de la Judicatura presenta un Plan de Desarrollo que pretende introducirse en los escenarios globales dinámicos y de competitividad en los que se desenvuelve el mundo actual, a partir de la construcción integral y socializada de las ejecutorias a emprender por parte del gobierno judicial, al término de la primera década del tercer milenio.

La Justicia, coherentemente se dirige hacia la modernización de sus sistemas de gestión, información y comunicaciones, con el fin de optimizar la manera como da respuesta a la necesidad de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos.

La Rama Judicial, a lo largo de tres planes de desarrollo, ha alcanzado importantes avances en relación con el capital humano, los recursos financieros y técnicos que se han aplicado de manera concreta al mejoramiento del acceso, la celeridad en las decisiones, el aumento de la calidad, la eficiencia, la transparencia y la oportunidad en la solución de las demandas ciudadanas de justicia, bajo preceptos de racionalidad financiera, autonomía e independencia del poder judicial.

Son importantes los logros en la independencia de la Rama Judicial y en la gestión bajo, los paradigmas de eficiencia y calidad, a lo largo de catorce años de existencia, dentro de los cuales, cabe resaltar la implementación durante el último año de los juzgados administrativos, los cuales permitirán, una reducción de los inventarios cercanos hoy a los 180.000 procesos casi del orden del 70%.

Así mismo, los resultados positivos observados en la implementación del sistema penal acusatorio, consagrado en la Ley 906 de 2004 dentro de los cuales se destaca que en los primeros 500 días de funcionamiento del sistema en once Distritos Judiciales, las 40.000 audiencias de control de garantías y las 26.000 de conocimiento, han materializado los principios de inmediación, eficacia, publicidad y garantía real de los derechos de los procesados y especialmente, de las víctimas, respondiendo a una incorporación, sin precedentes en nuestra cultura jurídica, de nuevos paradigmas sobre la justicia penal, con la cual se espera lograr un aumento del 40%, en la productividad, aproximadamente y una reducción en tiempos procesales, en promedio, del 60%.

La administración de justicia ha avanzado en materia de presencia institucional y se ha dispuesto nuevamente la reincorporación de despachos judiciales en las denominadas zonas recuperadas, en territorios otrora dominados por grupos armados al margen de la ley.

De la misma manera, se prepara para implementar el nuevo esquema de atención en la justicia para menores y adolescentes con responsabilidades penales, cuya estructura demandará importantes recursos presupuestales con las cuales la Rama Judicial espera contar durante las próximas vigencias.

En el mismo sentido, la necesidad de fortalecer la infraestructura judicial ha impulsado al interior de su administración importantes proyectos como la construcción de un complejo judicial en Bogotá, y de importantes centros de atención como los palacios de justicia de Medellín y Manizales, entre otros, con los cuales se podrá ofrecer una mayor garantía a los ciudadanos, tanto en términos de calidad y acceso al servicio como en seguridad de los usuarios y servidores judiciales.

Igualmente se ha logrado por primera vez que algunos despachos judiciales sean reconocidos con la certificación ISO-9001.

De otra parte, el próximo cuatrienio será el de la puesta al día de la administración de justicia. Aunado a la reducción de los inventarios en un término de tres años, en lo contencioso administrativo, se espera que con las inversiones estimadas y las estrategias de implementación, se reduzcan los inventarios judiciales en una cuantía muy significativa en las demás especialidades. Así se lograría una carga final razonable de procesos por despacho- inventario cero- ya que en un período sólo se contaría con los procesos, que de conformidad con los términos procesales, se deben gestionar, disminuyendo así, la excesiva simultaneidad de carga, que induce el atraso y la mora.

Para ello, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha impulsado un proyecto integral orientado hacia un modelo de justicia para el siglo XXI, el cual será apoyado por entidades como el Banco Mundial, y con el cual se dotará a la justicia de elementos de gestión fundamentales para su desarrollo y consolidación.

Así mismo, la puesta en marcha de la Ley 975 de 2005 es un compromiso prioritario del Consejo Superior de la Judicatura con el propósito de alcanzar la verdad, la justicia, la reparación integral de las víctimas, contribuyendo de esta manera a una paz duradera.

En este sentido la judicatura se encuentra preparada para asumir este proceso y responder a las exigencias de la sociedad y de los paradigmas jurídicos internacionales.

En concordancia con el dinámico ajuste al sistema jurídico del país, se requiere una enorme productividad del Consejo Superior de la Judicatura en la agenda legislativa, para diseñar y proponer reformas que permitan la eficiencia del sistema judicial. En este sentido, desde el seno de la Rama Judicial, se interpretarán las aspiraciones de una sociedad más justa y moderna. Los propios cambios sugeridos hacia la oralidad, demandan modificaciones en la ley sustanciales especialmente, en los Códigos Procesales.

[1] Gasto público en Justicia, Santos, Pastor. UCM, Madrid, 1999.

De igual forma, la operativización de estos modelos de Administración judicial exigen nuevas formas de gestión, soportadas en la oralidad de los procesos y la incorporación sistémica de tecnología, que, entre otras cosas, implica modernizar y adecuar los espacios físicos, haciendo del ciudadano, el centro del sistema y de las sedes judiciales, fuentes de servicios de justicia.

Lo anterior constituye una senda de desarrollo jurisdiccional, que demanda un importante flujo de recursos, un altísimo nivel de compromiso institucional y una correspondencia entre la gestión judicial y la gerencia administrativa, que confluyan en la optimización de la prestación del servicio de justicia al ciudadano y con la cual el Consejo Superior de la Judicatura se encuentra plenamente identificado.

José Alfredo Escobar Araújo.

INTRODUCCION

En concordancia con la Ley 152 de 1994, la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia y el Acuerdo 254 de 1998 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de los principios de, Autonomía, Coordinación, Consistencia, Prioridad del gasto público social, Continuidad, Participación, Desarrollo armónico de las regiones, Eficiencia, Viabilidad y Coherencia, esta Corporación presenta el proyecto de Plan Sectorial que contiene la definición institucional de los postulados de la Administración de Justicia en el cuatrienio que comienza para ser presentado a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y posteriormente al Consejo en pleno para su remisión al Departamento Nacional de Planeación.

El documento se introduce con la exposición de los resultados del proceso de evaluación del Plan Sectorial 2003-2006 adelantado, en el cual se presentan las conclusiones más importantes y los resultados de mayor relevancia de la gestión del pasado cuatrienio.

Como insumo, lo anterior permite identificar los problemas que enfrenta la Administración de Justicia, problemas de orden sistémico que representan el ***"por qué"*** de cada una de las actuaciones adelantadas por el Poder Judicial para garantizar a la ciudadanía un servicio de justicia más cercano a sus demandas y necesidades, todo ello en el marco de las restricciones presupuestales e institucionales que enfrenta.

Posteriormente se define el conjunto de objetivos que permite orientar ***"para qué"*** las actuaciones y esfuerzos institucionales que emprende la Rama Judicial en beneficio de los principios que rigen la Administración de Justicia.

De igual forma, simultáneamente se determinan las políticas sectoriales con las cuales se hará frente a cada exposición del diagnóstico, construyendo así, un esquema de trabajo sistémico, basado en proyectos puntuales, específicos y sostenibles. Así se determina ***"qué"*** debe hacerse para solucionar el conjunto de problemas identificados.

Como resultado de lo expuesto, el documento presenta la formulación de las estrategias, es decir ***"cómo"*** se implementará en la práctica, la operativización de cada política, aquí se definen los proyectos, las escalas de implementación, apareciendo como insumo el ***"con qué",*** derivado de la definición del Plan de inversiones cuatrienal, y por definición se incorpora la armonía institucional en la cual se establece la intervención específica de los distintos actores de la arquitectura organizacional de la Administración judicial, es decir ***"quiénes"*** en este modelo de desarrollo ejecutarán la políticas y estrategias, garantizando así la transversalidad de los proyectos y de la gestión institucional.

Finalmente se presentan las metas de cada política y proyecto, con lo cual se reafirma lo que se entenderá como un sistema de seguimiento consolidado (SSC) que tendrá una depuración y complementación dinámica a medida que se va ejecutando el Plan, las políticas, los programas y proyectos, para efectos de medir su grado de implementación, sus resultados en la gestión judicial y naturalmente el impacto de los mismos, en cuyo escenario aparecerá como consecuencia lógica, el usuario del servicio de justicia o el ***"para quién"*** de esta definición, ejecución y planeación misional.

Estas metas tienen una doble orientación temporal, definidas en dos escenarios, uno de corto y otro de largo plazo, garantizando de esta manera la sostenibilidad de las políticas, la coherencia administrativa y la claridad sobre el ***"horizonte"*** hacia el cual se dirigen los retos de la justicia.

I. DIAGNOSTICO

1. Marco conceptual.

Desde el preámbulo de la Carta Política, se erige como cometido estatal, la justicia, dentro de un escenario democrático y participativo que asegure la vigencia de un orden político, económico y social justo. Consecuente con ello, se instituye como uno de los fines esenciales del Estado el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y el asegurar la vigencia de un ordenamiento jurídico sólido y consistente, entre otros.

La administración de justicia está concebida en nuestro ordenamiento Superior, como una función pública estatal de naturaleza esencial, porque, como lo ha señalado la Corte Constitucional en distintas providencias, aparte de ser una actividad estatal continua e ininterrumpida *"...configura unos de los pilares fundamentales del Estado democrático social de derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente"* [2].

Es por ello que el Constituyente de 1991 estableció el libre acceso a la administración de justicia, en procura de garantizar a todos los habitantes del territorio nacional la efectividad de cualquiera de sus derechos, de tal suerte que con tal propósito su protección puede ser formulada y resuelta a través de la actividad jurisdiccional del Estado que culmina con una decisión judicial, motivada, razonable, fundada en el sistema de fuentes y surtida dentro del marco del debido proceso.

Como función pública de administración de justicia, entendida está como función jurisdiccional, supone que sólo puede ser desarrollada por la Rama Judicial, como principio general Constitucional. Y sólo por excepción, en ciertos y determinados casos, el Congreso de la República; las autoridades administrativas y los particulares pueden ejercer también esta función.

A nivel legal además de reconocérsele a la administración judicial su carácter de función pública, se la califica de servicio público esencial, abarcado tanto el sistema jurídico, en la elaboración de las leyes, como al aparato de justicia en la aplicación, lo que indica su naturaleza primordial, fundamental y básica en el cumplimiento de los fines estatales. De la misma manera indica que debe ser permanente e igualitario en la satisfacción de las necesidades de todos los asociados.

Bajo este marco constitucional y legal, el Estado colombiano como promotor de la armonía y bienestar de la sociedad, regulador de las relaciones sociales y económicas, garante de los derechos, debe adoptar políticas públicas de carácter judicial, que propendan por garantizar una administración de justicia impartida con transparencia, autonomía e independencia. Accesible para la demanda efectiva y potencial de los servicios de justicia y que resulte eficiente, eficaz, efectiva en cuanto a su oportunidad y calidad.

Para tal efecto se abordarán tres dimensiones; un contexto macro, un nivel medio de actuación y el nicho o microcontexto del nivel local.

En cuanto al primero, se reconoce que el deber institucional involucra una gestión externa, de relaciones inter-agenciales, en cuyo nivel es necesario encontrar los nexos entre diversas formas de abordar la gestión y derivar acciones estratégicas comunes en la búsqueda del cumplimiento de las metas. En relación con los niveles medios de actuación, las actuaciones que involucren la gestión territorial deben contar con la participación activa de quienes son objeto de decisión, sólo así se garantizará un ajustado nivel de contextualización que garantice la correspondencia entre las necesidades y las decisiones de solución adoptadas.

---

[2] Sentencia C-242 de 1997.M.P. Hernando Herrera Vergara.

Finalmente, en el último nivel, un principio de la modernidad radica fundamentalmente en la oportunidad de las decisiones, por tal motivo, estas necesidades del nivel local, deberán servir de insumo en la planificación de los planes locales, enmarcados dentro de la macropolítica administrativo-judicial.

1.1. **Estructura metodológica del diagnóstico.**

El diagnóstico sistémico aborda el análisis a partir del reconocimiento de los logros obtenidos en el último cuatrienio; de la identificación de los problemas de mayor impacto en la administración de justicia y de la individualización de sus causas. A partir de ello se formularán las líneas de acción y sus parámetros de seguimiento y evaluación.

En forma complementaria el diagnóstico atiende los resultados de la evaluación del Plan Sectorial de Desarrollo 2003-2006, así como la evaluación que para tal efecto presentaron los Presidentes de las altas Cortes y demás funcionarios además de los empleados judiciales y organismos de la sociedad civil a través de encuestas dirigidas tanto a los operadores del sistema judicial como a los usuarios del servicio de justicia, respecto a las necesidades sectoriales y las propuestas de solución que como intervinientes directos pudieran presentar.

Escenarios de diagnóstico.

La plataforma de este diagnóstico considera dos ópticas generales que parten de la definición de la estructura del sistema de justicia, compuesto por el sistema jurídico y por el aparato judicial.

• Sistema Jurídico que involucra el derecho sustancial y procedimiental, así como el modelo de procedimientos judiciales, que representan de una parte la arquitectura jurídica y de la otra, el modelo de gestión judicial.

• Aparato Judicial hace referencia a la organización de la Rama Judicial, conformada tanto por los recursos con que cuenta para el cumplimiento de sus funciones, como por el talento humano necesarios para el ejercicio material de la administración de justicia, que se lleva a cabo a través de las distintas jurisdicciones y especialidades, con el apoyo de un órgano de administración y Gobierno.

2. **Logros obtenidos en el período 2003-2006.**

El Consejo Superior de la Judicatura, conocedor de su trascendental misión como órgano de autogobierno de la Rama Judicial colombiana, ha insistido, desde su creación y particularmente en el último cuatrienio, en el mejoramiento de la prestación del servicio público de justicia, en un infatigable esfuerzo por promover el acceso, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia y la autonomía, dentro del marco del Estado Social de Derecho.

En desarrollo de lo anterior, se han logrado importantes avances, lo cuales a grandes rasgos se pueden resumir de la siguiente manera:

2.1. **Logros en relación con el acceso.**

• Se viene implementando el sistema penal acusatorio, en sus dos primeras fases las cuales comprenden los Distritos Judiciales de Bogotá, Armenia, Manizales, Pereira, Medellín, Bucaramanga, Tunja, Santa Rosa de Viterbo, Cali, San Gil y Buga, en el cual se han invertido importantes recursos para su puesta en funcionamiento, lo que ha arrojado resultados sorprendentes en la reducción de los tiempos procesales, en la descongestión de los despachos penales colombianos y le ha otorgado a la sociedad una justicia penal con roles precisos y bien definidos, más garantista, más democrática, más pronta y cumplida, lo cual sin duda redundará en una mayor confianza y credibilidad de la ciudadanía en el aparato judicial colombiano.

• De igual manera, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha desarrollado un proceso de fortalecimiento de sus políticas de reordenamiento judicial con el propósito fundamental de optimizar la gestión del recurso humano, incrementando la cobertura y acercando con esto a la administración de justicia a los usuarios.

• En el último cuatrienio, se ha combatido con mayor ahínco y compromiso el endémico problema de la congestión de los despachos judiciales, con la creación temporal y permanente de cargos de funcionarios y empleados, y el traslado de los procesos de despachos judiciales congestionados a otros con bajo índice de congestión, logrando un impacto positivo en la justicia ordinaria y en la Contencioso Administrativa.

• La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura desempeñó un papel preponderante, en atención a las competencias que le corresponden según la Ley 975 de 2005. Se crearon las Salas de Justicia y Paz en los Distritos Judiciales de Bogotá y Barranquilla, se fijaron sus competencias y se determinó el número de Magistrados de dichas Salas entre otras muy importantes acciones.

• Así mismo, el Consejo Superior ha dado un gran impulso a la Jurisdicción Especial de Paz a través de programas de formación, de protección, de la extensión del seguro de vida para los Jueces de Paz, su incorporación al mapa judicial, así como también el apoyo y seguimiento a su gestión, que desde la Sala Administrativa se ha venido dispensando. Adicionalmente, el Consejo Superior de la Judicatura gestionó y obtuvo recursos para formación dentro del Convenio de Financiación con la Comunidad Económica Europea.

De otra parte, se avanzó en la coordinación de la oferta local de justicia entre la figura de Jueces de Paz y los Conciliadores como mecanismo alternativo de resolución de conflictos judiciales, con la participación del Ministerio del Interior y de Justicia en el proyecto para la creación de la Comisión Nacional de Justicia en Equidad.

• Mejoramiento del acceso a la justicia en las comunidades indígenas a través de programas de investigación y fortalecimiento del Derecho Mayor o Derecho Propio de los Pueblos Indígenas y de los instrumentos de coordinación con el Sistema Judicial Nacional.

Así mismo, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se ejecutaron acciones en los componentes de registro y publicación de la jurisprudencia sobre esta Jurisdicción Especial y de las decisiones de las autoridades de los Pueblos Indígenas; la incorporación al Atlas Judicial, y el estudio de necesidades para el funcionamiento de la jurisdicción. La difusión de los resultados se hará mediante publicaciones y en un taller regional.

2.2. **Logros en materia de eficacia y eficiencia.**

• Como resultado de los importantes esfuerzos realizados por el Consejo Superior, la Rama Judicial ha logrado históricos avances en lo que respecta a los índices de evacuación parcial que han incluso superado el 100%, lo que ha permitido una disminución tanto de los inventarios, como de su velocidad de crecimiento.

• Los importantes estudios realizados han confluido en el diseño de nuevos modelos de gestión para los despachos judiciales con apoyo en centros de servicios judiciales para el Sistema Penal Acusatorio y los Juzgados Administrativos, los cual sin duda redundará en el mejoramiento de los índices de eficacia y eficiencia de toda la Rama Judicial.

• Como resultado del proyecto de modernización adelantado en los Juzgados de Itagüí, se llevó a cabo la revisión y estandarización y normalización de funciones, procesos y procedimientos administrativos aplicados a la gestión judicial y se obtuvo la certificación ISO-9001:2000.

• Implementación del modelo óptimo de gestión de los Juzgados Civiles del Circuito de las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín que participan en el Proyecto para el Mejoramiento de la Resolución de Conflictos Judiciales de los mencionados despachos que desarrolla el Consejo Superior de la Judicatura en ejecución del crédito obtenido del Banco Mundial.

• Apoyo tecnológico para la realización de audiencias virtuales.

• Avance en la implementación de la Red Nacional de Bibliotecas y desarrollo de la segunda fase del Sistema de Información Doctrinario y Normativo.

• Ampliación de nuevos servicios virtuales a través del portal web de la Rama Judicial: consulta de los auxiliares de la justicia, sistema de fondos especiales y cobro coactivo, sistema de administración de carrera judicial, sistema de información de personal de la Rama Judicial y el sistema de Auditoría de la Rama judicial.

• Consolidación del servicio de Foro Virtual para el desarrollo de actividades de formación de la Escuela Judicial.

• Consolidación de los espacios de participación ciudadana a través de los siguientes vínculos: “Su opinión es importante”, “Comuníquese con el Presidente de la Sala Administrativa” y “Línea Transparente” y

fortalecimiento de la comunicación para servidores judiciales vía correo electrónico con 502 nuevas cuentas.

• Publicación de la jurisprudencia de las Altas Cortes en medio óptico, de la revista de la Corte Suprema de Justicia y conmemorativas de los 20 años del Holocausto del Palacio de Justicia.

• Actualización y complementación del Sistema de Gestión Documental de los Despachos Judiciales Justicia XXI para adecuarlo a las exigencias del Sistema Penal Acusatorio.

• Elaboración de tablas de retención documental para las Altas Cortes y avance en la intervención de archivos históricos conforme al modelo diseñado por el Consejo Superior de la Judicatura en años anteriores.

• Afianzamiento de la cultura estadística en los funcionarios judiciales y de la calidad, continuidad y oportunidad en la producción de información estadística.

2.3. **Logros en materia de calidad.**

• Mejoramiento de la calidad en las decisiones judiciales mediante el aumento de los niveles de exigencia en los Concursos de Méritos para el acceso por el sistema de carrera judicial a los cargos de magistrados y jueces y la extensión del Curso de Formación Judicial Inicial exigido para el ingreso de los funcionarios a los empleados de las Altas Cortes.

• Mejoramiento de la calidad de las decisiones judiciales, representado en el aumento del promedio de calificación del respectivo factor a nivel nacional en un 1.03%.

• Mantenimiento de la tendencia ascendente de los niveles de productividad de los magistrados y jueces en su desempeño lo cual se refleja en la evaluación de servicios y en la mejor respuesta a la demanda de justicia.

• Conformación del Registro Nacional de Elegibles para la provisión en propiedad de las vacantes que se presenten de 2006 al 2010 en los cargos de magistrados y jueces en todo el territorio nacional.

• De otro lado y con el fin de lograr cada vez mejores resultados en términos de la emisión de fallos por parte de los jueces de la República, la Sala Administrativa a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla coordinó y llevó a cabo múltiples actividades relacionadas con la formación; entre las que cabe mencionar la realización de varios conversatorios regionales sobre el tema de la oralidad, la culminación de un ciclo de formación y capacitación especializada para funcionarios con competencia en el área penal que ingresaron al sistema penal acusatorio en el año 2005; la formación de 713 jueces de paz en diversos temas como equidad, constitución y ley, derechos fundamentales, derechos humanos, etc., y la participación de varios servidores judiciales en encuentros judiciales, jornadas de actualización, visitas de observación además de la consecución de algunas pasantías y becas.

2.4. **Logros en materia de transparencia.**

• Fortalecimiento de la transparencia en la vinculación de los servidores judiciales, como garantía de su independencia en la toma de las decisiones, mediante el desarrollo del XIV Concurso de Méritos por el sistema de carrera judicial.

• Fortalecimiento de la credibilidad en la administración de justicia y del nivel de confianza de los ciudadanos en las decisiones judiciales mediante el incremento durante el 2005 en un 12.6% respecto del año anterior, de la capacidad de respuesta de la Jurisdicción Disciplinaria frente a la vigilancia y examen de la conducta de los jueces, fiscales y abogados en ejercicio de la profesión.

• Materialización de la publicidad de las actuaciones judiciales estableciendo los espacios procesales y físicos para que los interesados y la ciudadanía en general asistan a las audiencias públicas y conozcan los hechos y el derecho que se debate en ellas.

• Mejoramiento y ampliación de la cobertura del sistema de reparto de asuntos en forma automática en línea, aleatoria, transparente y equitativa entre los despachos judiciales.

• Mejoramiento de la divulgación de resultados de la gestión judicial y de comunicación con la sociedad civil mediante la modernización y unificación de los sistemas de información estadística de la gestión judicial.

• Ampliación de la participación ciudadana en el ejercicio del control social sobre aspectos medulares de la administración de justicia mediante los foros virtuales.

• Espacios de consulta sobre temas como la implementación del Sistema Acusatorio Penal y la percepción ciudadana sobre el estado de la Administración de Justicia, así como la consolidación en la página web de los vínculos con el público: "Su opinión es importante", "Comuníquese con el Presidente de la sala Administrativa" y "Línea Transparente", entre otros, y del periódico virtual "Nota Judiciales".

• Fortalecimiento de la transparencia en el manejo de los recursos de la Rama Judicial mediante la publicación de todos los procesos de contratación en la página web para la consulta pública.

Fortalecimiento de la gestión administrativa de la Rama Judicial mediante el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Mejoramiento Institucional acordado con la Contraloría General de la República con corte al 31 de diciembre de 2005 ,en el orden del 93%.

2.5**. Logros en materia de autonomía.**

• Adición de los recursos de la Rama Judicial para la creación de los juzgados administrativos en el país como resultado de la gestión coordinada y conjunta con las Altas Cortes.

• Fortalecimiento de programas de cooperación internacional para mejorar el acceso de los servidores judiciales a programas de formación como los ofrecidos por la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales, RIAEJ, el Programa Aula Iberoamericana (Organización: España), Programa de formación de altos juristas. Embajada de Francia, Escuela Nacional de la Magistratura de Francia (ENMF), Programa de Formación sobre Normas Internacionales del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo, OIT, y el Programa de Actualización del Programa de Formación sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.

• Apalancamiento de importantes recursos para garantizar el desarrollo y ampliación de los planes y proyectos establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura en beneficio de la Rama Judicial en el Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia. Gobierno de los Estados Unidos, AID- OPDAT, el Convenio de Fortalecimiento del Sector Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia ALA/2004/016-831 entre la Comunidad Europea y la República de Colombia y el Convenio de Cooperación Internacional Eurosocial-Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina.

3. IDENTIFICACION DE LOS PROBLEMAS

La justicia constituye un fin esencial del Estado. La Constitución Política reconoce a todas las personas el derecho a obtener del Estado la protección efectiva de sus derechos, por parte de los jueces y tribunales que integran la administración de justicia. Con tal propósito se debe garantizar la posibilidad de acudir libremente a la jurisdicción, a través de un proceso judicial, que concluya con una decisión final motivada y razonable. Es por ello que este tema resulta prioritario dentro de cualquier agenda de Gobierno, ya que a través de su prestación es dable asegurar la convivencia pacífica, la igualdad, la libertad y si se quiere la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo.

A pesar de ello y aún cuando los indicadores continúan reflejando una clara necesidad de fortalecer su prestación, de manera autónoma e independiente, se advierte una clara tendencia de disminución del presupuesto de la Rama Judicial en relación con la participación de los demás órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Esto ha representado una restricción importante que indiscutiblemente afecta todos los niveles de la administración de justicia. A pesar de ello, en forma inversa se han comportando los indicadores de eficiencia y de gestión de la jurisdicción, evidenciando la relevancia de la gestión administrativa en materia de planeación y gerencia judicial.

De otra parte resulta ineludible acercarse al estudio del fenómeno del atraso y la mora, con múltiples orígenes, entre ellos, un sistema jurídico que se ha rezagado en comparación con la dinámica de desarrollo del país,

una resolución de causas que sólo alcanza a responder a la demanda en cada período, una excesiva concentración de la demanda y del sistema de reparto por competencias, que somete a sobrecargas excesivas a algunos despachos, dejando algunos otros con capacidad ociosa, y un incremento en el nivel de litigiosidad que ha sentenciado al aparato jurisdiccional a una tendencia de lentitud y demora en la emisión de fallos judiciales.

De igual forma, persisten los rezagos en los ajustes a los modelos de gestión y de procedimientos, al igual que algunas costumbres judiciales que han generado algún tipo de dilación procesal. Entonces, el atraso, la mora, las dificultades de acceso y los bajos niveles de confianza, originadas por disímiles barreras, han supuesto escenarios que han sido exitosos, pero no absolutamente confrontados y matizados.

El set de problemas se presenta a continuación, con su respectiva caracterización.

3.1. **Restricciones de acceso a los servicios de justicia.**

Hace referencia a las dificultades que encuentran los usuarios para obtener respuesta del aparato judicial, en busca de la protección a sus derechos, de tal suerte que resultan siendo determinantes para que no se acuda a este ante la ocurrencia de un conflicto.

3.1.1 **Caracterización**

• En los aparatos formales de Administración de justicia

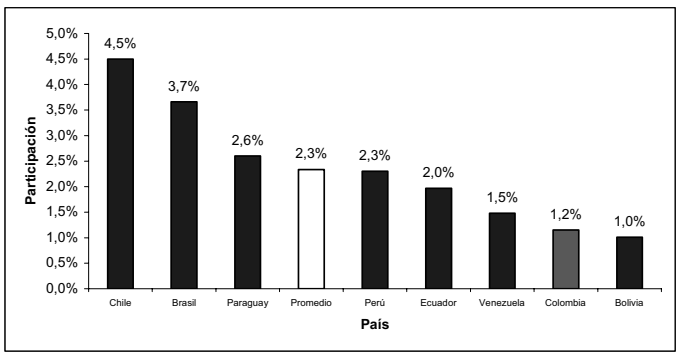
El aparato de justicia en Colombia cuenta hoy con 21.100 servidores judiciales de los cuales 3.917 son jueces o magistrados. Esta planta de funcionarios se ha mantenido relativamente estable, con tendencia a la baja, pues solo en el presente año se vio incrementada por 257 jueces administrativos, lo que ha generado que su crecimiento, calculado para este año en el 0.1%, no se encuentre acorde con el crecimiento poblacional cuyo ritmo promedio anual es del 3%.

Colombia ocupa el cuarto lugar en cobertura de jueces por cada 100.000 habitantes entre los países de América Latina, con 9.4 jueces. Cuenta además con un presupuesto judicial que representa el 1.2% del PIB, que respecto de países como Chile, que cuenta con el 4.5% del PIB y brinda cobertura de 5 jueces por cada 100.000 habitantes o como Brasil cuyo presupuesto en justicia es del orden del 3.7% del PIB y ofrece cobertura de 7.7, jueces por cada 100.000 habitantes, evidencia el esfuerzo efectuado por Colombia en cuanto a la cobertura de la justicia y su oferta potencial, al contar con un indicador superior al de tales países toda vez que contamos con 3.562 jueces distribuidos en 1.098 municipios.

Cabe señalar igualmente, que se encuentran en funcionamiento 114 Unidades Municipales con competencia en aquellos municipios en donde por razones presupuestales o de orden público no se dispone de un despacho judicial. Adicionalmente es importante agregar que desde la Sala Administrativa se han apoyado las políticas del Gobierno en materia de presencia institucional y se han situado aproximadamente 10 despachos judiciales en las denominadas zonas recuperadas, que corresponden a lugares de la geografía colombiana ubicados en territorios otrora influidos por grupos armados al margen de la ley.

Gráfico número 1

Presupuesto Judicial como proporción del PIB



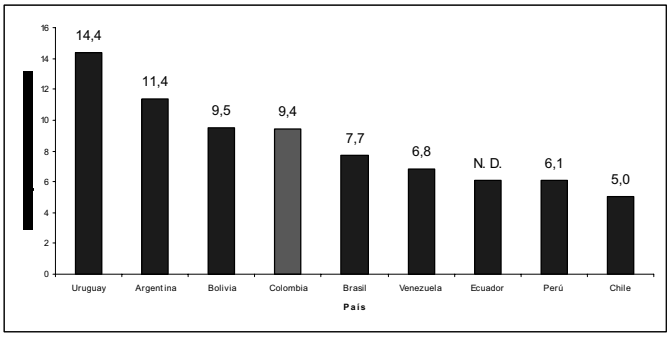
Fuente: CEJA

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Gráfico número 2

Oferta de justicia

Número de Jueces por cada cien mil habitantes. 2004



Fuente: CEJA

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

La Corporación canaliza una buena parte de sus esfuerzos, con el objetivo no sólo de garantizar a todos los sectores de la población el acceso al servicio de justicia, en igualdad de oportunidades y de cobertura posible, sino fundamentalmente, de optimizar los recursos tanto financieros como físicos y la eficiente administración de la gestión del talento humano al servicio de la Rama Judicial.

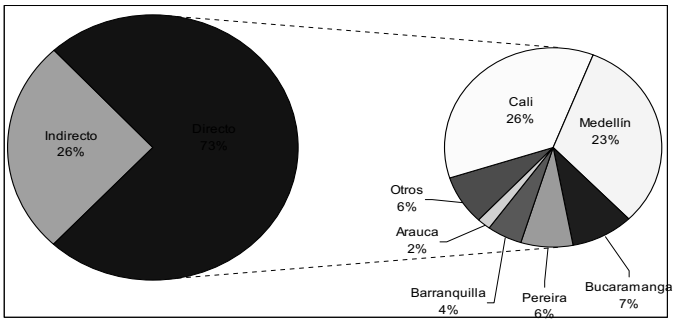
En tal sentido, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura cumple juiciosa y continuamente sus tareas de *reordenamiento judicial funcional y territorial.* Ajusta los aparatos de justicia a las demandas existentes en los niveles locales en las diferentes especialidades y jurisdicciones, para así promover el cumplimiento de esta función.

En el período 2002-2005 la Sala Administrativa tomó medidas de reordenamiento en 11 distritos judiciales que albergan el 38.3% de toda la población del país, mejorando el acceso de los servicios de justicia a 8.855.717 habitantes (51.41% de la población objetivo). Dichas medidas de reordenamiento fueron motivadas en su gran mayoría por las actividades preparatorias para la entrada en vigencia del nuevo Sistema Penal Acusatorio en 7 distritos judiciales durante el 2006.

Gráfico número 3

Medidas de Reordenamiento-Porcentaje de Población Beneficiada por Distrito Judicial

2002-2005



Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico – Consejo Superior de la Judicatura.

La demanda efectiva de justicia en el 2005 ascendió a cerca 1.250.000 procesos, que se traducen en un promedio nacional de entre 300 y 330 procesos por juez con marcadas diferencias en lo territorial y por especialidad. Se destaca el comportamiento positivo derivado del decremento en los ingresos aunado al incremento en la productividad individual de los despachos judiciales, lo que ha generado decididamente una desacumulación de inventarios.

En general la demanda efectiva de justicia ha sido atendida mediante incrementos en la productividad de los servidores judiciales, que con una

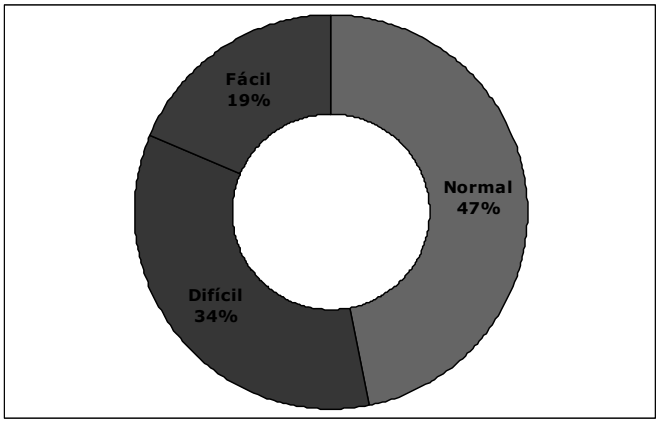
planta de personal similar atendían en la década pasada una demanda efectiva de 600.000 procesos anuales.

Es así como gracias a los esfuerzos de la gestión judicial por optimizar el recurso humano, así como el de todos los jueces, magistrados y empleados, ha sido posible que a pesar que el número de jueces por cada cien mil habitantes ha disminuido marginalmente, como consecuencia del crecimiento poblacional, la accesibilidad no se ha visto reducida en la misma proporción, como resultado del aumento en la atención producto del incremento de la productividad. Sin embargo debe señalarse que existe relación directa entre el número de jueces y la capacidad de respuesta a las solicitudes de los ciudadanos, de tal suerte que si bien cualquier esfuerzo en materia de gestión o de productividad, incide favorablemente en la administración de justicia, no será suficiente para conjurar esta problemática pues lo que se requiere es que se amplíe de manera efectiva la oferta de justicia a través de inversión y de un mayor número de jueces en el país.

En relación con este aspecto, el siguiente gráfico evidencia la necesidad de continuar mejorando lo indicadores de acceso, toda vez que un 34% de los litigantes, partes del proceso y jueces estiman que es difícil aún acceder al aparato de justicia. Específicamente en cuanto a la percepción de mejoría en el acceso, comparado con percepciones pasadas hoy el acceso es más fácil para el 37%, más oportuno para el 32% y más fácil para el 31% restante, según los encuestados.

Gráfico número 4

Calificación del acceso a la Administración de justicia



Fuente: CSJ. Tercera Encuesta de Profundización

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Para efectos de discriminar y desagregar este problema es necesario definir aquellos aspectos que la ciudadanía considera barreras para acceder al servicio de justicia.

En primera instancia de reconocerse un deficiente aún, nivel de confiabilidad en los usuarios potenciales del sistema judicial, en la eficiencia, rapidez, independencia e integridad, del sistema, de tal forma que resulta imprescindible adoptar una estrategia de comunicaciones tanto al interior de los aparatos formales y complementarios de justicia y la sociedad civil.

Esta baja credibilidad ha estado alimentada por, entre otras, prácticas procesales, administrativas y litigiosas inadecuadas, y que no han sido completamente erradicadas, además de lo anterior deben destacarse aspectos endógenos sobre los cuales la administración judicial tiene mayor gobernabilidad se pueden citar, algunas barreras técnicas entre las que sobresalen la tramitología, los horarios de servicio, el cumplimiento de los tiempos procesales, etc., y otras estructurales que están relacionadas con la ubicación de las poblaciones, y la naturaleza de su conflictividad.

"Reconocidos por todos los estudios sobre acceso, los costos y los tiempos procesales son de manera genérica la principal razón por la cual los ciudadanos no acceden al sistema de justicia, en tanto la relación costo beneficio de una demanda legal por lo general es desfavorable, …igualmente los tiempos procesales excesivos causados por sistemas de justicia ritualizados, contribuyen con el aumento de costos y a la vez generan dificultades de comunicación y bajos niveles de entendimiento de los ciudadanos sobre los pasos en los que fluye el conflicto".

"Cappelletti y Garth pueden identificar las barreras relacionadas con las capacidades de las partes, las cuales están relacionadas con la posibilidad de que una de las partes actúe más rápido en tanto conoce los derechos a los que tiene acceso y reconoce los caminos a seguir y las estrategias a implementar para lograr el restablecimiento o el resguardo del derecho" [3].

Los resultados de la encuesta aplicada por Buscaglia[4] en tres municipios de Boyacá confirman lo anterior; el 66% de los encuestados consideró que la falta de información sobre derechos y obligaciones es un serio obstáculo para acceder a los despachos judiciales.

El estudio de Rubio y García[5], muestra que los demandantes aumentan con el nivel educativo, 62% para educación primaria, 64% para secundaria y 71% para universitaria.

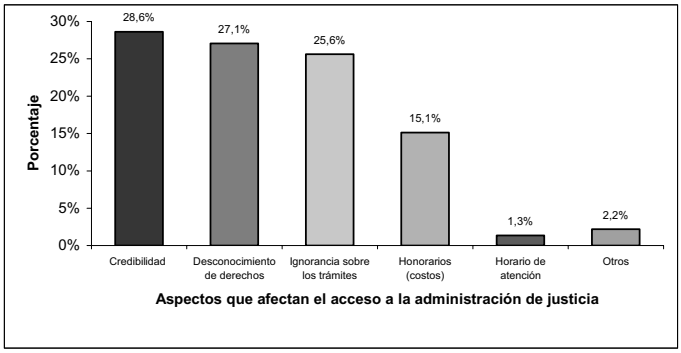
La otra barrera identificada por los autores reseñados es la lentitud en la toma de decisiones judiciales; de acuerdo con Gargarella la demora del sistema para fallar un caso tiene causas justificadas, como el cumplimiento prudencial de los tiempos procesales que garantizan el debido proceso,... De acuerdo con la encuesta aplicada por Buscaglia el 39% de los encuestados consideraron que los retrasos eran una barrera para acceder a las cortes.

Ligado a las dos últimas barreras mencionadas se encuentran los altos costos de los trámites judiciales, tales costos, según Cappelletti y Garth se configuran como barrera mucho más difícil de superar en los países en los que existe la norma llamada "el que gana, gana todo", en donde la parte que pierde debe pagar todos los costos relacionados con el caso[6].

A pesar de la existencia del principio de gratuidad de la administración de justicia, los costos en que se incurre cuando se adelanta un proceso y que tienen que ver con honorarios de abogado, costas judiciales, peritajes, etc., hacen que la administración de justicia sea en forma proporcional más cara para los grupos más vulnerables de la población, que el mismo marco legal quiere favorecer.

Gráfico número 5

Obstáculos que restringen al Acceso a los usuarios



Fuente: CSJ. Tercera Encuesta de Profundización.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

---

3 El Acceso a la justicia de los sectores menos favorecidos en Colombia. Octavio Fajardo, Francisco Hurtado, Julio de 2005. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad – MERPD. Mimeo. Pag. 15).

4 Buscaglia, Edgardo. 2001, An Economic and Jurimetric Analysis of Official Corruption in the Courts. United Nations Office For Drug Control and Crime Prevention Center for International Crime Prevention.

5 Rubio Mauricio, García Leonardo, "Percepciones ciudadanas sobre la justicia, resultados de una encuesta realizada en Bogotá, Medellín y Barranquilla" CEDE 97-04, Septiembre de 1997.

6 Ibídem.

3.2. **Impunidad.**

Se define por la ausencia de *iure o facto*, de la responsabilidad penal de los autores de violaciones de derechos humanos, así como de su responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, escapando a toda investigación tendiente a permitir una imputación, arresto, juzgamiento y, en caso de reconocerse culpabilidad, la respectiva condena a penas apropiadas tendiente a reparar los perjuicios sufridos por sus víctimas[7].

Para acercase a una caracterización objetiva de esta problemática, es necesario comenzar diferenciando entre las distintas acepciones de la misma. En este sentido, conviene mencionar que el Consejo Superior de la Judicatura realizó en 2000 un estudio denominado "Modelo probabilístico para cuantificar la impunidad" donde se diferenciaron claramente las distintas clases de impunidad. Se realiza una clasificación y acotamiento de la dimensión de este problema en los siguientes términos: Una impunidad social, no procesal, en la cual las conductas no son conocidas por la justicia, y por lo tanto, no se denuncian y, una impunidad atribuible a la fase procesal, que a su vez se subdivide en fase de investigación previa, de instrucción y de juicio.

En el primer caso, hay evidencia de impunidad cuando los procesos prescriben o se suspenden porque no se identifican responsables. En el segundo, se presume impunidad cuando los procesos precluyen por vencimiento de términos o prescripciones. Finalmente, en el tercer escenario, existe impunidad en los casos de procesos en los que se profiere sentencia absolutoria por incertidumbre de la responsabilidad del acusado, en aquellos en los que el proceso termina por prescripción, o cuando el proceso termina por cesación de procedimiento.

Esta debilidad sistémica, persuade a los agentes víctimas de acudir al aparto judicial puesto para exigir las sanciones, creándose un escenario que desfigura la efectividad del sistema, pues genera la existencia de un porcentaje de delitos que no se hace público ante la ausencia de su denuncia, situación que incrementa la tendencia de "hacer justicia por cuenta propia".

3.2.1. **Caracterización**

En 2003, el 88% de la población colombiana declaró haber sido víctima de al menos un delito –en las grandes ciudades, y la tasa de denunciabilidad promedio fue del 76%. Es importante advertir que estas cifras hoy han evolucionado positivamente, así:

Número de Delitos

Total			Tasa por 100 mil hbts			Promedio diario		
2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
310.165	307.767	333.724	696	679	724	850	843	914

Fuente: DIJIN

Número de Homicidios

Total			Tasa por 100 mil hbts			Promedio diario		
2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
23.523	20.167	17.820	53	44	39	64	55	49

Fuente: DIJIN.

Merece especial atención explorar la magnitud y las causas de la brecha que existe entre el número de delitos que se cometen en Colombia, las escasas denuncias y las menos abundantes sentencias condenatorias, de modo tal que dentro de las grandes prioridades del país debe hacerse énfasis en cerrar esta brecha para que la población incremente su nivel de confianza en el sistema judicial y se legitime el estado social de derecho.

La impunidad es un fenómeno cuya cuantificación ha sido entendida siempre en función del número de decisiones judiciales que se profieren anualmente, frente a los delitos o a las contravenciones sean o no de conocimiento del aparato judicial, sin considerar los eventos jurídicamente válidos que se presentan en el tratamiento del delito dentro y fuera del aparato de justicia, generando conclusiones erróneas sobre su magnitud.

Aquí debe resaltarse que los análisis respecto de esta problemática enfrentan serias dificultades de medición. No todos los delitos llegan a ser conocidos por la justicia, lo que se conoce como criminalidad oculta o cifra negra de la criminalidad, que resulta de la diferencia entre el número total de hechos punibles cometidos en un período (criminalidad real) y aquellos que llegan a conocimiento de las autoridades (criminalidad aparente o registrada). "Esta criminalidad oculta no sólo implica ya una forma de impunidad sino que dificulta la cuantificación precisa del fenómeno"[8].

Cabe señalar sin embargo que entre 2002 y 2005 se denunciaron en el país más de 1'280.000 delitos, según las cifras de la DIJIN. Ahora bien, si se incluyen las contravenciones, que ascienden a 474.847 en el 2004 y a 918.534 en el 2005, estaríamos hablando de un total de infracciones penales cercanas a los 3.5 millones de casos. Esta cifras contrastan con las estimaciones del DANE y del CEDE[9], que señalan que anualmente se cometen en el país alrededor de 1.7 millones de delitos.

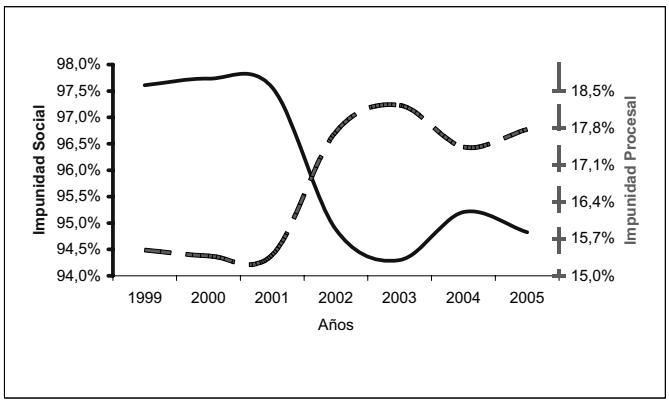
En el mismo período, el número de ingresos a la jurisdicción, es decir las causas que llegan para juzgamiento a los despachos judiciales, fueron en promedio para el último de 300.000 con una marcada tendencia decreciente, es decir apenas el 30% de la cifra de delitos reportada y a su vez, el número de sentencias judiciales condenatorias emitidas por los jueces del país alcanzó sólo el 15% de la cifra de criminalidad.

Ello denota al menos dos conclusiones importantes; la primera tiene que ver con la concentración del problema en la etapa prejudicial, donde se adelantan las investigaciones, y se identifican las conductas punibles; sin embrago debe decirse que la credibilidad del sistema afectaría notablemente todas las etapas, en la medida que la ciudadanía incrédula no acudirá ante las autoridades a denunciar las conductas de las cuales han sido víctimas. De otra parte el fenómeno conocido como impunidad procesal no debe entenderse como absolutamente atribuible al aparato jurisdiccional, en la medida que allí reposan los casos identificados, investigados y acotados por los entes de investigación que hacen parte del aparato de justicia.

Debe precisarse que la diferencia entre los casos ingresados al aparato de justicia y las sentencias emitidas, no necesariamente corresponden a delitos que no son objeto de identificación de responsables, si no que para efectos metodológicos y descriptivos se ha utilizado teóricamente como proxy en la cuantificación del fenómeno.

Se habla entonces de una impunidad social, la que no se denuncia, que es en promedio de un 83% para el período mencionado, mientras que al aparato de justicia considerado globalmente le podría corresponder el resto, es decir un 17%[10].

Gráfico número 4
Estimación de la impunidad social y de la procesal
1999 – 2005



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

7 Joinet, M, ONU-Organización de las Naciones Unidas. ECOSOC- Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos – Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías– La Administración de la Justicia y los Derechos Humanos de los detenidos. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). 1997).

8 Rodrigo Uprimny, www.vivalaciudadania.org/herramientas/Herra048.pdf.

9 Véase al respecto: Elvira María Restrepo y Mariana Martínez Cuéllar. Impunidad penal: mitos y realidades. En UN Periódico N° 64. Bogotá**.** Octubre 3 de 2004. Páginas 12-14.

10 Es necesario resaltar que los cálculos no consideran las diferentes terminaciones de los procesos antes de la condena, que no siempre pueden calificarse como impunes.

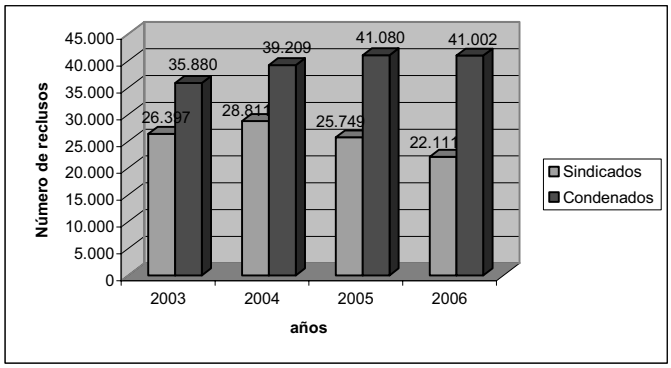
La evidencia señala que la entrada de procesos ha venido disminuyendo en estrecha correlación con los delitos y las sentencias se han venido incrementando continuamente dentro del mismo período.

Este fenómeno ha sido alimentado con la implementación de la oralidad penal, que ha reducido las prescripciones y ha permitido mayor celeridad en la imposición de sanciones, a la vez que incrementó las garantías de las partes, víctimas e imputados.

De igual forma, los esfuerzos adelantados por la jurisdicción han reducido el número de casos de violación a la presunción de inocencia, a la independencia judicial, al debido proceso y a las garantías judiciales, que se reflejan en la disminución sustancial del número de presos sin situación jurídica definida, que pasó de 26.397 en 2002 a 22.111 en 2005.

Gráfico número 5

Evolución de la población reclusa 2003-2006[11]



Fuente: Inpec.

En el gráfico anterior puede observarse el comportamiento que exhibe la composición de la población reclusa del país; la participación de reclusos sindicados vine descendiendo, evidenciando el esfuerzo de la administración judicial por garantizar los derechos de estos ciudadanos, a través de decisiones con mayor celeridad, logradas a partir de la implementación del sistema de justicia penal oral.

Sin embargo, persisten, asimetrías en la definición de las sanciones, que generan desequilibrios en el sistema de estímulos y desestímulos al delito, derivados del sistema de justicia, lo que genera desconfianza tanto en el ordenamiento jurídico como en la propia administración de justicia, a pesar que esta ha mejorado en un 18% medida en relación con los niveles de denunciabilidad previos.

En la misma dirección es pertinente hacer alusión al tema de las violaciones de Derechos Humanos, entendiéndose por estas, "las acciones y/u omisiones que afectan a derechos contenidos en los instrumentos internacionales cuando tienen por autores a servidores públicos o se realizan por particulares con la aquiescencia de las autoridades[12]".

Las cifras han venido reflejando una tendencia favorable, como resultado de las políticas de estado implementadas, aunque persiste la necesidad de fortalecer los instrumentos de protección y veeduría sobre estos derechos de rango constitucional y que tienen reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

Así lo demuestran los casos de secuestro en el país, que pasaron de 2.986 a 800 casos entre el 2002 y el 2005. Estas cifras si bien en términos absolutos continúan siendo altas, muestran un patrón decreciente en términos comparativos.

Evolución número de Secuestros

Total			Tasa por 100 mil hbts			Promedio diario		
2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
2.200	1.141	800	6	3	1.8	6	4	2.2

Fuente: DIJIN

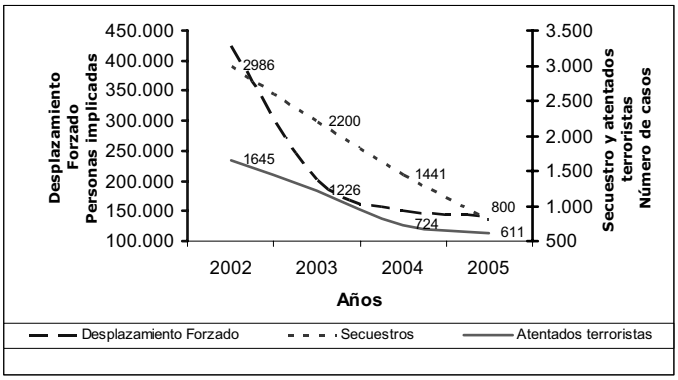
11 Los datos de 2006 tienen corte a junio.

12 Informe de la alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. E/CN.4/2006/9 20 de enero de 2006. pág. 10. N° 17.3

Así mismo el número de atentados terroristas disminuyó en cerca de un 50%, al pasar de 1.172 casos en el 2001 a 611 en el 2005. Esas tendencias se muestran en el gráfico No. 6.

Gráfico número 6

Evolución índices de Criminalidad

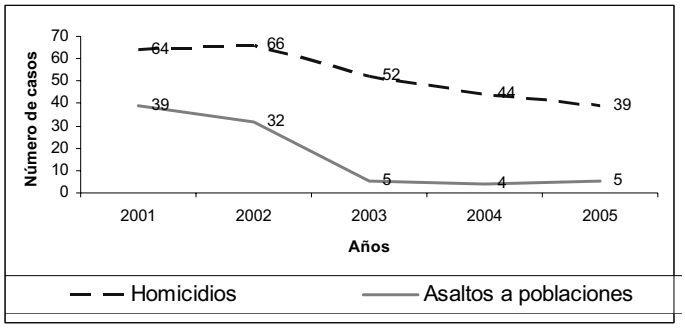


Fuente: DNP – Consejo Superior de la Judicatura.

En lo referente a los derechos civiles y políticos, los datos reportan una clara disminución del número de homicidios por cada cien mil habitantes, que pasó de 64 en 2001 a 39 en 2005, pero sin embargo sigue reflejando un alto índice de criminalidad.

Gráfico número 7

Evolución de algunos índices de criminalidad

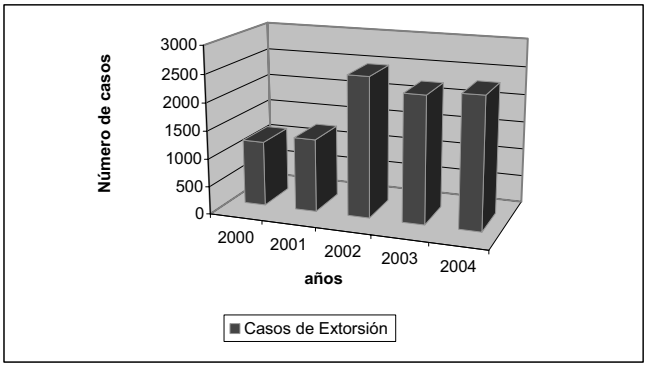


Fuente: DNP.

Nota: El Dato de homicidios corresponde al número por cada cien mil habitantes.

Gráfico número 8

Evolución del número de casos de Extorsión



Fuente: DIJIN.

El Gobierno Nacional se ha comprometido a la Judicatura en la lucha contra la impunidad, pues una de las mayores contribuciones para reducir la violencia en el país es precisamente la capacidad de respuesta del aparato judicial, en atención a la relación directamente proporcional que existe entre la eficiencia de la justicia y disminuciones de la tasa de violencia, máxime si se tiene en cuenta que las cifras de criminalidad y

violencia sobrepasan la capacidad de respuesta de los aparatos de justicia y seguridad, que adicionalmente, sólo después de un largo período recuperan su capacidad de hacer frente al delito.

Se reconoce entonces a menos una preliminar asociación entre la fortaleza institucional y la reducción de la impunidad. Si el infractor estima altos los costos y menores los beneficios de su actividad, y además aprecia como alta la probabilidad de ser capturado y condenado, tanto mayor será la disuasión a la que se enfrentará. Cuanto menor sea la tasa de captura y condena, mayor será la propensión, en términos marginales, a que los individuos se vinculen al crimen y mejores sus expectativas de salir bien librados, es decir, impunes.

En este sentido es importante destacar la relación causal directa entre las barreras de acceso y los niveles de impunidad, puesto que los ciudadanos afectados por la delincuencia son inducidos por la dificultad manifiesta de acceder a denunciar el hecho, a recibir un adecuado acompañamiento y asesoría legal y por la dificultad para asumir los costos de oportunidad económicos que se involucran en un conflicto legal formal.

3.3. **Atraso y mora.**

El atraso corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposa en los despachos judiciales, como resultado de anualidades en las cuales el número de procesos ingresados superó la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional.

La mora por su parte, refiere al exceso en el tiempo real de gestión del proceso respecto del tiempo normativo establecido para la decisión del mismo[13].

3.3.1. **Caracterización.**

La llamada congestión judicial ha sido, uno de los factores de mayor preponderancia para una adecuada administración de justicia, además de demandar una gran cantidad de recursos.

No obstante, conviene diferenciar su existencia cuando ella procede de incrementos inusitados en la demanda, caso en el cual es necesario ampliar el aparato estatal de justicia a través de la creación permanente, ya sea de nuevos despachos o de cargos al interior de los existentes; o cuando dificultades en los niveles de productividad de los operadores judiciales, limitan la atención oportuna de los casos, situación en el cual se estaría presentando un incumplimiento de los términos procesales establecidos en la normatividad.

En el primer caso se podría hablar estrictamente de congestión, mientras que en el segundo sería más preciso denominarla atraso y/o mora judicial.

Si comprobado el aumento de la demanda judicial, el incremento en el número de despachos no es correspondiente, se esperaría que los costos para los demandantes de justicia fueran crecientes, así, el desplazamiento en la atención que genera el atraso y la mora, deriva en un incremento sustancial de los costos que asumen las partes.

Para abordar este análisis, es necesario comenzar estudiando comparativamente el período cuatrienal del anterior plan sectorial de desarrollo, en el que se acumularon en los despachos judiciales cerca de 345.000 procesos, en inventarios, en el marco del plan 2003-2006, la acumulación sólo fue algo más de 70.000.

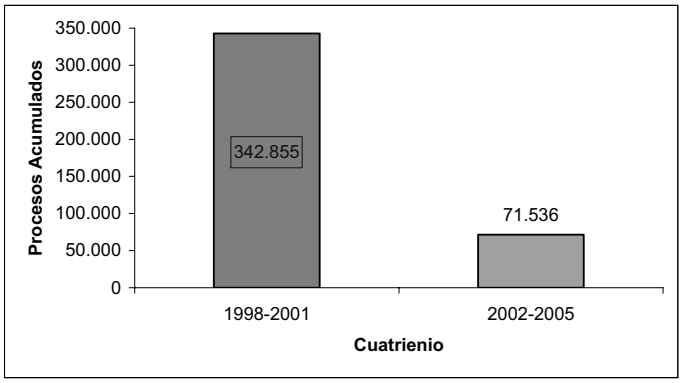
Lo anterior indica que la acumulación de procesos durante el último período representa sólo la quinta parte del período anterior, con lo cual podría concluirse que el desempeño de la labor jurisdiccional de jueces y magistrados fue más eficiente, es decir que este problema es mucho menor en la actualidad, a pesar de que no ha desaparecido.

[13] Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2003-2004, pág 392.

Gráfico número 9

Acumulación comparativa de inventarios en los despachos judiciales

1998-2001 vs. 2002-2005



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

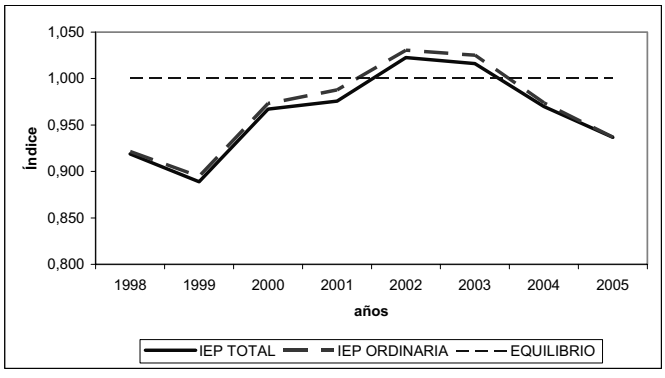
Esta situación ha obedecido claramente al comportamiento respectivo del índice de evacuación parcial de procesos, medido como la relación entre la salida y entrada anual de procesos. Aquí se encuentra un referente inmediato de la forma en que se está atendiendo la demanda y un descriptor de la existencia o ausencia de evidencia sobre acumulación de inventarios.

En el gráfico siguiente se muestra este índice para el período 1998 – 2005, incluyendo el movimiento global de procesos en todas las jurisdicciones particularizando en la jurisdicción ordinaria, donde puede observarse que existe una estrecha correlación entre el comportamiento del índice global y el de esta última, en cuyo comportamiento se explica más del 90% de la tendencia total, es decir que aquella explica en una gran proporción los problemas de atraso que subsisten en algunas especialidades de la administración de justicia en Colombia.

La evolución de la entrada y salida de procesos, parece exponer una evidencia de la existencia de algún tipo de selección adversa, puesto que la productividad de los despachos judiciales responde al ritmo de entrada de procesos.

Gráfico número 10

Evolución del Indice de Evacuación Parcial 1998-2004



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Como se puede observar, durante el período 99-2003 este índice se incrementó continuamente, lo que significa que la gestión judicial, también lo hizo. Sin embargo deben distinguirse dos períodos. El primero entre 1998 y 2001, en el cual a pesar de los incrementos de eficiencia en la gestión judicial se acumulaban procesos nuevos cada año, lo que hacía crecer los inventarios, y el segundo, desde 2001 hasta 2004 en el cual la tendencia de crecimiento del índice ha evolucionado menos rápido,

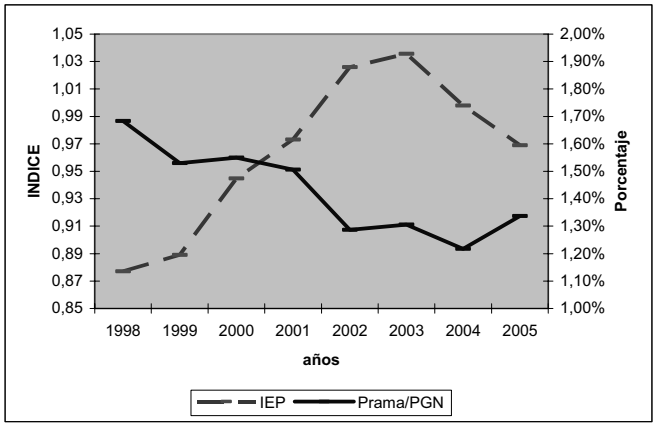
pero en todo caso por encima del equilibrio, lo que indica que se estaban evacuando más procesos que los que anualmente ingresan a todos los despachos judiciales. En el año 2005, la evacuación parcial se sitúa por debajo del equilibrio, significando un incremento de inventarios de un poco más de 81.000.

En otras palabras, aunque con excepción del último año, en el período observado se ha incrementado continuamente la eficiencia con que los servidores judiciales atienden las causas judiciales que son presentadas en los distintos despachos de todo el país.

De igual forma, es importante destacar la estrecha relación existente entre el comportamiento de la asignación presupuestal a la jurisdicción y el índice de evacuación, demostrándose así, que una mayor disponibilidad de recursos, le permitiría, como ya hemos explicado por ajuste de oferta, controlar los excesos de demanda y la acumulación de inventarios, además de tener un impacto significativo sobre el costo social de los procesos.

Gráfico número 11

Presupuesto jurisdiccional vs Evacuación Parcial



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

IEP = Indice de Evacuación Parcial.

En su acepción más precisa, la congestión judicial interna –o atraso judicial en los términos previamente definidos– puede entenderse como una ***cola figurada***[14] pues de un lado los litigantes están en libertad de seguir ocupándose de sus negocios mientras esperan el juicio de los que han entrado al aparato judicial y de otro, los niveles de atención por parte de los jueces en muchas ocasiones tienen estrecha relación con la iniciativa de las partes para mover el proceso, aún dentro del despacho.

La anterior disertación es útil por lo menos por dos razones. En primer lugar porque como se ha mostrado técnicamente, no es preciso señalar que globalmente considerada, la justicia colombiana este congestionada.

Tal situación la padecen diferencialmente algunos despachos, entre los que se destaca la especialidad civil y particularmente algunos despachos municipales.

La mora judicial se puede asociar por lo menos a dos factores bien diferenciados; la inactividad y las dificultades de diversa índole en la gestión.

La primera de ellas relacionada con aquellos procesos que por ausencia de trámite[15] en los asuntos pendientes de solución definitiva, o por otra causa legal imputable a las partes y no al sistema judicial se encuentran interrumpidos; en 2005, esta acepción alcanzó el 50.14% (1.203.914) de todos los procesos que conforman la carga judicial (2.4000.893), resaltándose el hecho que estos se encuentran concentrados en la jurisdicción ordinaria (99.6% de todos los procesos inactivos son de esta jurisdicción).

Cuadro número 1

Inventario de Procesos. 2005

	Trámite				
Jurisdicción	**Con**	**%**	**Sin**	**%**	**Total**
Ordinaria	1.059.673		1.199.035		2.258.708
Contenciosa	119.570		4.846		124.416
Disciplinaria	17.736		33		17.769
Total	**1.196.979**	**49.86**	**1.203.914**	**50.14**	**2.400.893**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos Unidad de Desarrollo.

Al interior de la jurisdicción ordinaria, donde es plausible se encuentra el foco de este problema, encontramos, como se puede observar a continuación, una concentración en la especialidad civil. Finalizado el 2005, del total de procesos acumulados en los despachos judiciales el 64,3% (1.451.295) corresponde a esta especialidad, el 8.3% (187.478) a los despachos promiscuos que atienden las especialidades penal y civil y un 6.5% (147.612) corresponde al área laboral, el resto está distribuido entre las demás especialidades de esta jurisdicción.

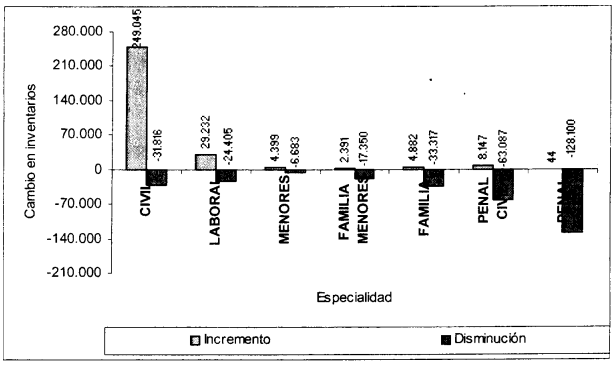
Podríamos sin embargo, precisar que si bien el incremento en la demanda no es una causal de congestión, no obstante, de forma más particular, los resultados encontrados dejan ver que la acumulación de inventarios, asociada al incremento de la demanda, se puede ubicar en los despachos de los distritos de Bogotá y Cali, en particular, mientras que podría establecerse una causa nueva, asociada a la litigiosidad, que ha venido incrementando la demanda en segunda instancia, particularmente en Barranquilla[16] Neiva y Santa Marta.

Por otra parte, a nivel de especialidad se observa que, el incremento en los inventarios en el período estudiado se concentró en las especialidades civil, laboral mientras que la especialidad penal presenta la mayor disminución, con un poco más de 128.000 procesos en todo el país, durante el período 2001-2005.

Gráfico número 12

Jurisdicción Ordinaria. Juzgados

Movimiento de procesos por Especialidad



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

El Cuadro número 2 puede considerarse un mapa de congestión de la justicia ordinaria en el país; muestra en detalle la distribución del incremento en los inventarios tanto por distrito como por especialidad.[17] Puede verse que la mayor concentración está en los distritos de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga, en particular para las especialidades civil y laboral[18], confirmando así, la hipótesis sobre la concentración de los excesos de demanda, en los distritos de mayor densidad de población.

14 Posner, Richard. El análisis económico del derecho. México. Fondo de Cultura Económica. 2000. Páginas 543 – 547.

15 .En virtud de la ausencia de impulso de los proceso por las partes.

16 Después de Villavicencio (8.67%), Barranquilla es el distrito con más entradas en segunda instancia en proporción a las salidas en primera (8.34%). El promedio nacional es de 5.9% en el periodo bajo observación.

17 Se han incluido solo los movimientos positivos para obtener una mejor descripción de la magnitud real de la congestión en cada distrito judicial.

18 Sobresale la significativa acumulación de procesos laborales en el distrito judicial de Medellín: 11.515. Todos corresponden a los juzgados del circuito y representan el 15% de las entradas totales de esta especialidad y el 16.5% de las de estos despachos, entre 2000 y 2004, en ese distrito.

Cuadro número 2

Jurisdicción Ordinaria. Juzgados

Distribución del incremento en los inventarios por Especialidad y Distrito judicial

DISTRITOS	CIVIL	LABO-RAL	MENO-RES	FAMILIA MENORES	FAMILIA	PENAL CIVIL	PENAL	TOTAL PROCESOS
BOGOTA	**116,812**	623			594			118,029
MEDELLÍN	**19,577**	**11,515**	660					31,752
CALI	**21,209**	**7,258**	334					28,801
CARTAGENA	**19,498**		207			**1,820**		21,525
BUCARAMANGA	**14,213**	**1,065**	**1,805**	41	**2,572**			19,696
BARRANQUILLA	**17,270**					**2,029**		19,299
TOTAL ACUMULADOS	**217,229**	**4,827**	**-2,284**	**-14,959**	**-28,435**	**-54,940**	**-128,056**	**-6,618**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

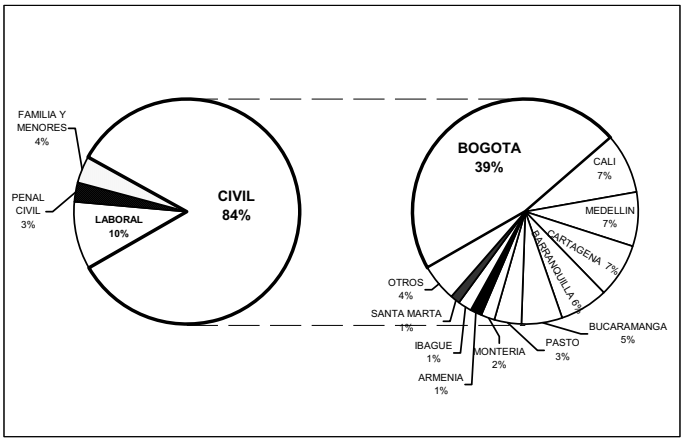
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

La estructura de acumulación de inventarios se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico número 13

Jurisdicción Ordinaria. Especialidades

Concentración de los inventarios. 2001-2005



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

En forma contundente puede concluirse que el 84% del incremento en los inventarios del período en estudio corresponde a la especialidad civil y su distribución por distritos señala a Bogotá, con una alta incidencia (39%), Cali, Medellín y Cartagena, contribuyendo cada una con el 7%.

La especialidad laboral contribuyó con el 10% de la acumulación y dentro de ella tuvieron gran incidencia Medellín (39.4%) y Cali (24.8).

En las especialidades de familia y menor es el problema aunque de mediana importancia (11.672 procesos) se concentra en tres distritos; Bucaramanga (37.9), Cundinamarca (15.9%) y Villavicencio (10).

Por último, los problemas de acumulación de la especialidad penal-civil (en despachos promiscuos) se presentaron con incidencia moderada en solo 3 distritos –Sincelejo (25%), Barranquilla (24.8%) y Cartagena (22.2%), acumulando entre los tres, 5.981 procesos (72%).

De acuerdo con este diagnóstico, de manera general, es posible afirmar que el atraso en la solución de los conflictos judiciales es un problema de algunas especialidades de la justicia colombiana que podría asociarse por lo menos a tres circunstancias: el incremento de la demanda; las variaciones en la productividad y el incumplimiento en los tiempos procesales subyacentes; y la marcada concentración de la demanda en algunos distritos judiciales.

Como evidencia del primer argumento debe señalarse que para el período 2001-2005, en forma global, la demanda efectiva de justicia ha venido disminuyendo a un ritmo promedio del 9% anual, mientras la población se ha incrementado anualmente a una tasa del 3.1% en el mismo período, lo que implica que la tasa de solicitudes de protección judicial haya disminuido de 41 a 25 casos por cada mil habitantes.

De ello se puede empezar a concluir que el incremento en la demanda no es, por lo menos globalmente,[19] la base principal del problema en comento; naturalmente esta conclusión no incluye la evolución y perspectiva de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

En segunda instancia, como ya se ha expuesto, los indicadores sobre la evacuación de los despachos judiciales señalan que si bien existen aún rezagos pequeños en la capacidad de responder al número de procesos ingresados, esta situación ha venido reduciéndose significativamente, ante lo cual debemos destacar que menos notoria y en muchos sentidos más importante es la hipocondría judicial en relación con la acumulación; si la dimensión del problema que más ha hecho carrera, es aquella que sitúa los inventarios en niveles exorbitantes, entonces la sensación tanto de los usuarios como de los propios servidores judiciales es la de ineficiencia, lentitud generalizada, acumulación, lo que claramente autoalimenta el problema.

A este respecto es procedente señalar lo que las partes, jueces y litigantes han referido en relación con su percepción acerca de la evolución de la mora judicial;

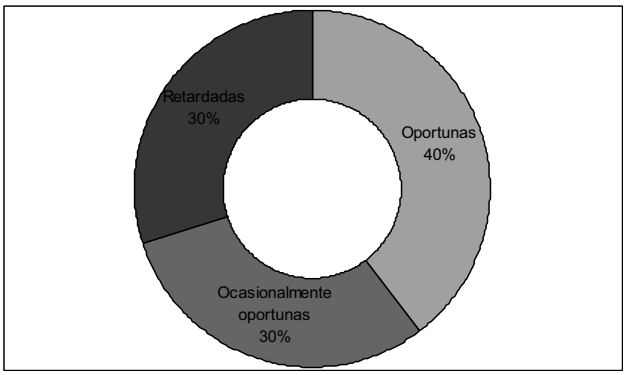
Los resultados por supuesto son bastante positivos si se tiene en cuenta que solamente en el 30% de los casos se consideró que las decisiones judiciales se producían de manera algo demorada.

En tercer término claramente, se ha demostrado que la demanda judicial y su marcada concentración, ha generado atrasos y mora de manera diferencial tanto por distrito judicial, como por especialidad de atención, determinando de esta manera que la manera de abordar la solución debe ser de igual forma diferencial y particular.

Adicionalmente, si se analiza con detalle la complejidad de los procesos que atiende la justicia ordinaria del país, se podrá notar que la gran mayoría corresponde a causas menores, pero que lo exegético de la práctica judicial implica engorrosos y demorados trámites, que se constituyen en obstáculos para el acceso efectivo de grandes masas de población, especialmente la más vulnerable, que no tiene alternativas, a los servicios formales de justicia que proporciona el Estado.

Gráfico número 14

Pronta y cumplida justicia



Fuente: CSJ. Tercera Encuesta de Profundización

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

3.4. **Baja confianza**

Refiere a los bajos niveles de credibilidad que ostentan los actores del aparato de justicia, en virtud de concepciones sobre su funcionamiento, su percepción sobre la propensión a la corrupción de los mismos y la manifiesta inconformidad con sus resultados históricos.

---

19 Más adelante, se mostrará sin embargo, que en ciertos nichos de demanda esta sí implica congestión por sobrecarga en algunas especialidades de la justicia.

3.4.1. **Caracterización.**

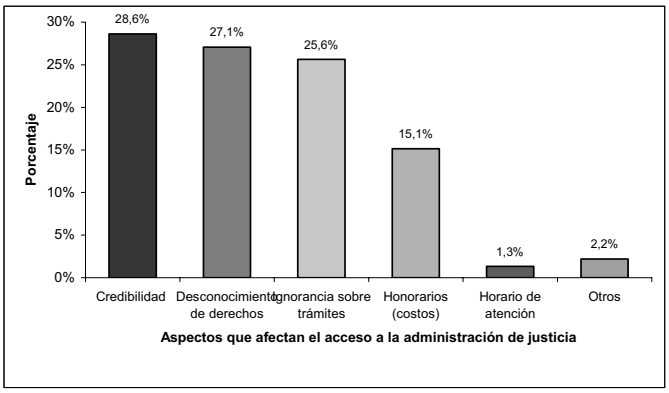
La tasa de denunciabilidad del 18% en promedio en los últimos cinco años señala un avance, pero también un largo camino por recorrer.

Es preciso realizar un importante esfuerzo institucional por reducir el escepticismo de la ciudadanía frente a su sistema de justicia.

En el siguiente gráfico se evidencia esta necesidad pues un 28.6% de la población afirma que el mayor obstáculo para acceder al servicio es la credibilidad de las instituciones que lo proveen.

Gráfico número 15

Obstáculos que restringen al Acceso a los usuarios



Fuente: CSJ. Tercera Encuesta de Profundización

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

En 2003, la Encuesta de Victimización nacional, aplicada por el DANE, señalaba que los jueces de la República apenas alcanzaban un 41% de imagen positiva o porcentaje de favorabilidad por parte de la población del país, representada en sus tres principales ciudades.

Esta situación constituyó un reto fundamental para la consolidación de los resultados institucionales de la eficacia y del acceso al servicio de justicia.

Posteriormente, la Tercera Encuesta de profundización aplicada a jueces, litigantes y partes del proceso, aplicada por el Consejo Superior de la Judicatura, revela, que gracias a los esfuerzos adelantados por la administración judicial, en 2006, los abogados litigantes y las partes de los procesos, señalan que en 75.4% y 84%, respectivamente destacan positivamente los niveles de transparencia, credibilidad y autonomía del ejercicio de la jurisdicción[20].

Cabe destacar que a menudo, la credibilidad del aparto jurisdiccional se asocia inseparablemente a la de todo el sector justicia, incluyendo su percepción sobre la Policía Nacional, la impunidad que no es acotada por la ciudadanía, sobre los desequilibrios normativos, dando como resultado un sesgo de percepción sobre lo que realmente corresponde en responsabilidad al juez o magistrado que administra justicia, ello tiene marcadas implicaciones sobre su decisión de acceder al servicio y por ende sobre los indicadores de impunidad.

3.5. **Débil coordinación interinstitucional en la gestión, en administración de información y en comunicaciones.**

Las dificultades históricas en la armonía interinstitucional del sector justicia, ocasionadas por disímiles sistemas de gestión de la información y de las comunicaciones, deteriora la capacidad de respuesta repercutiendo en una distorsión efectiva de los resultados del sistema, reponderada por las dificultades de soporte tecnológico en la información y en una incipiente capacidad de comunicación de la gestión judicial y de sus implicaciones sociales.

3.5.2. **Caracterización.**

A pesar de los evidentes avances en el registro estadístico y la consolidación de informes de gestión judicial persisten las deficiencias en los sistemas de consolidación y reporte estadístico, que han rezagado la cobertura de la información reportada, debido a inconvenientes de apoyo tecnológico, cobertura en redes de información y comunicaciones.

Se han ejecutado grandes esfuerzos para consolidar las estadísticas procesales, la caracterización y definición de los inventarios de procesos activos e inactivos, la definición de los montos reales por concepto de Fondos especiales y el registro de títulos o depósitos en cada juzgado. Así mismo se ha avanzado en la consolidación de la información del talento humano a nivel general, los centros de costos, los modelos de armonización de información para efectos de consolidar eficientemente los planes operativos y de implementación de los proyectos sectoriales, así como se presentan avances significativos en materia de bases de datos consolidadas, de gestión administrativa, clasificada por temas, pero aún falta mucho por avanzar y por apoyarse en la tecnología de la información.

Los análisis diagnósticos sobre este apartado señalan una cierta evidencia de multiplicidad de esfuerzos en el seguimiento y administración de información sobre temas de justicia: matriz de competencias, con demasiados módulos de información, por instituciones, esfuerzos por consolidar estas funciones, posicionar el (SIERJU).

De otra parte, en 2003 los jueces de la república se ubicaban en un nivel intermedio respecto de la identificación o conocimiento de su existencia y competencias por parte de los ciudadanos, esto es, solamente un 21.5%[21] de los encuestados manifestaba tener conocimiento de la existencia y competencia de los despachos judiciales.

Lo anterior constituye un reto muy importante para la jurisdicción y su intención de ampliar el acceso y acercarse al ciudadano en forma directa y transparente, así como la dificultad de los usuarios para acceder a los sistemas de información, a los casos, y a las características de los usuarios del servicio de justicia.

No se consolida aún la capacidad de diferenciar entre sus usuarios, beneficiarios o sujetos de intervención y por tanto no puede mejorarse la forma de llegar a ellos adaptándose a sus particularidades; poniendo en evidencia la necesidad de implementar programas que permitan percibir a los sujetos, a la vez que se ajusten a las necesidades de ellos, redundando en un mejor acceso a la justicia.

Particularmente en el tema de la consolidación de los subtemas de información, el DANE ha destacado que "El cambio de competencias entre entidades productoras de información en el sector justicia [lo cual] durante el último cuarto de siglo... [produjo] efectos como la pérdida en la continuidad de series históricas de estadísticas judiciales y la atomización en la generación de información, entre otros" (DANE; 2004: 7), Tal diagnóstico rápidamente descarta las posibilidades de comparación técnica entre fuentes.

"...aunque la atomización de la información que se produce en el sector... es comprensible,... se echa de menos el desarrollo de procesos que permitan la comparabilidad, la agregación y la integración de los datos, …que harían más eficientes y eficaces los procesos de toma de decisiones en la planeación y la evaluación de las políticas públicas.

Habría que agregar a esta situación los problemas de duplicidad de esfuerzos en la producción estadística y un bajo perfil de coordinación entre entidades productoras y usuarias del sector." (DANE; 2004: 7), realidades muchas veces que corresponden a la misma dinámica de restricciones presupuestales que se traducen en limitaciones técnicas, tecnológicas y científicas.

A pesar de estas dificultades, los sistemas de información pueden dar información útil para la documentación de distintos tipos de análisis y estudios aplicados. Aún así, persisten las dificultades en la comunicación de decisiones, puesto que no se han consolidado los sistemas de información orientados al ciudadano, de forma tal que este, pueda conocer de manera oportuna el criterio expuesto por un juez en una providencia.

Se destacan, sin embargo, los avances en este sentido mediante la plataforma web, a pesar de estar restringido a cierto tipo de población con acceso a estas herramientas.

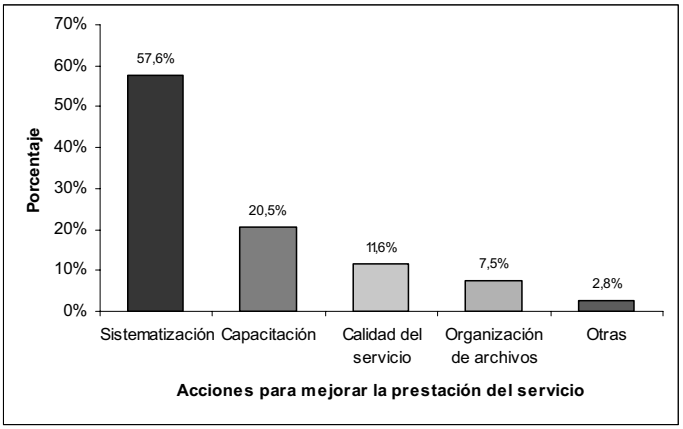
[20] Consejo Superior de la Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Tercera Encuesta de profundización aplicada a jueces, litigantes y partes del proceso, págs. 18 y 19, 2006.

[21] DANE, Encuesta de Victimización Nacional, 2003.

En este sentido, la encuesta de profundización realizada por el Consejo Superior de la Judicatura ha destacado la reivindicación de dos elementos básicos para mejorar la prestación de este servicio: la sistematización generalizada y la capacitación de los servidores judiciales.

Gráfico número 16

Acciones recomendadas para mejorar la prestación del servicio



Fuente: CSJ. Tercera Encuesta de Profundización.

Así mismo destacamos, la necesidad de fortalecer la comunicación horizontal, en la medida que se fortalezca la realización de Conversatorios como el impulsado para la reforma penal, cuyo escenario es propicio para la construcción y divulgación de conocimiento sectorial, a partir del análisis de la práctica jurídica.

Debe destacarse, la disciplina fiscal que ha restringido la capacidad del sistema de justicia para adecuar y modernizar su plataforma tecnológica de cara a la velocidad óptima y al flujo de información que demanda un sistema como este.

De tal suerte que la existencia de disímiles sistemas de información no ha permitido un ensamblaje sistémico de la información y por lo tanto se han duplicado esfuerzos a menudo.

II. PLATAFORMA ESTRATEGICA Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

1. **Misión de la Administración de Justicia.**

Garantizar la efectividad de los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución y la Ley, dentro del marco del estado social y democrático de derecho, consolidando la soberanía del estado y la de sus instituciones de justicia.

2. **Visión de la Administración de Justicia.**

Consolidar a la Rama Judicial en 2010 como una institución independiente, moderna, confiable y accesible, mediante el incremento de su capacidad para garantizar los derechos de los ciudadanos y asumir plenamente la responsabilidad de emitir actos de justicia, que conduzcan a la resolución de los conflictos y contribuya a la convivencia pacífica y a la reducción de la impunidad.

3. **Objetivo general.**

Profundizar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia de tal forma que se garantice en consecuencia un incremento sostenible del acceso, la calidad del servicio, la transparencia en las actuaciones y la autonomía de la administración judicial.

3.1. **Objetivos específicos.**

3.1.1**. Objetivo número 1. Acceso**: Fortalecer el derecho constitucional de toda persona de acudir a la administración de justicia mediante la eliminación de obstáculos que impiden que los mecanismos judiciales y diferentes al proceso judicial ofrezcan pronta y cumplida respuesta a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, para estimular al ciudadano a acudir al aparato de justicia, desincentivar la desjudicialización informal y acentuar la credibilidad en las instituciones.

Políticas de Acceso

• Dar continuidad a las políticas sobre conformación del Mapa Judicial, reordenamiento de competencias territoriales y estructura administrativa que permitan adecuada cobertura y eficiente prestación del servicio de justicia.

• Mejorar el acceso a la administración de justicia en los casos de "conflictos menores" entre particulares, a través de la creación de despachos de competencia múltiple, la adecuación de esquemas procesales y la formación de los servidores para su atención.

• Promover la conciliación como mecanismo de solución de conflictos dentro de la función judicial y contribuir a la articulación de los mecanismos judiciales con los extra-judiciales a través de una coordinación dinámica con el Ministerio del Interior y de Justicia.

• Proponer mecanismos para la desjudicialización de controversias.

• Implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la Ley para la Infancia y la Adolescencia.

• Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para el ejercicio de la profesión de abogado.

• Fomentar e implementar, dentro de sus competencias, la Jurisdicción Especial de Paz y facilitar la coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y apoyar, dentro de sus competencias, el fortalecimiento de esta.

3.1.2. Objetivo número 2. Eficiencia y eficacia: Optimizar el uso de los recursos físicos y financieros y el desempeño del talento humano en el ejercicio de la función judicial, imprimiendo mayor celeridad a las actuaciones, promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso, y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales ***mediante*** la adecuación y simplificación de los procedimientos judiciales y la racionalización de la oferta de justicia.

Políticas de eficiencia y eficacia:

• Incentivar la reducción de los tiempos de respuesta de la administración de justicia.

• Fortalecer los modelos de gestión en los despachos judiciales y las dependencias administrativas de la Rama Judicial, a través de la implementación de modelos administrativos y judiciales que faciliten y optimicen la organización y el trabajo.

• Ampliar la cobertura y fortalecer los procesos de modernización de la infraestructura física, de los sistemas de archivo, y de la infraestructura informática y telemática de la administración de justicia.

• Fortalecer los instrumentos procesales que agilicen la gestión judicial con mecanismos como la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades.

• Consolidar las estrategias efectivas de descongestión de los despachos judiciales que efectivamente lo requieran.

• Fortalecer el sistema de inspección y vigilancia judicial administrativa.

• Profundizar la profesionalización de los servidores judiciales, a través del fortalecimiento de los procesos de selección y de formación, para optimizar su desempeño.

• Fortalecer el sistema de inspección y vigilancia judicial administrativa.

• Fortalecer los sistemas de control de rendimiento y de evaluación de servicios de los funcionarios y empleados judiciales.

3.1.3. Objetivo número 3. Calidad: Elevar el nivel de satisfacción del usuario de la administración de justicia en la protección de sus derechos, mediante el incremento del nivel de profesionalización, formación e idoneidad en la selección y evaluación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional.

Políticas de calidad:

• Fortalecer los procesos de selección por méritos de los servidores judiciales de carrera.

• Dar continuidad a los programas fijados para la formación de los administradores de justicia y empleados de la Rama Judicial y a las estrategias sobre estímulos y reconocimientos.

• Fortalecer y mejorar los mecanismos de control del rendimiento y calificación de servicios de los servidores judiciales.

• Impulsar la construcción de conocimiento a través de investigaciones y estudios de profundización.

• Mejorar los sistemas de información de la jurisprudencia y la doctrina y la divulgación a la comunidad de las decisiones judiciales de las Cortes y Tribunales.

• Consolidar una cultura en salud ocupacional y bienestar social, y dar continuidad, dentro de sus competencias, a las acciones sobre seguridad personal de los servidores judiciales.

• Implementar un sistema de evaluación que permita medir la efectividad de las decisiones judiciales.

• Desarrollar un proceso cultural de calidad en la gestión judicial y de prevención del riesgo.

• Dar continuidad a los procesos de construcción de conocimiento para la Rama Judicial.

3.1.4. Objetivo número 4. Visibilidad y Transparencia: Fortalecer la armonía, consistencia, coherencia jurídica, objetividad e incorruptibilidad de las actuaciones en derecho de los servidores judiciales y de quienes ejercen el litigio, ***a través de*** la implementación de mecanismos para el cumplimiento del régimen disciplinario, vigilancia de la función social que corresponde a los abogados en el ejercicio de su profesión, y perfeccionamiento de los sistemas de inspección, auditoría, y difusión de información de interés particular o general sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social.

Políticas de visibilidad y transparencia:

• Dar continuidad al fortalecimiento de los sistemas de información estadística de la Rama Judicial como soporte a la toma de decisiones, evaluación permanente de resultados y su difusión social.

• Continuar el seguimiento de la información estadística de la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial y de las entidades relacionadas con el sector justicia.

• Mejorar el proceso de democratización y control social de la administración de justicia, como mecanismo para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión de la Rama Judicial.

• Generar entre los servidores judiciales una cultura de autoevaluación y excelencia en el servicio.

• Fortalecer los sistemas de información a la ciudadanía para la rendición de cuentas sobre la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial.

• Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para los abogados en ejercicio.

• Fortalecer los sistemas de registro de los auxiliares de la justicia y de información y seguimiento del ejercicio de la profesión de abogado.

• Impulsar la ampliación de las actuaciones mediante audiencias públicas a todas las jurisdicciones y especialidades y fomentar la cultura de la oralidad en los procedimientos judiciales.

3.1.5. Objetivo número 5. Independencia y Autonomía: Consolidar el ejercicio soberano funcional, administrativo y presupuestal de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de mecanismos jurídicos para la defensa de la independencia de los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional, y de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan optimizar y racionalizar los procesos de ejecución del presupuesto de la Rama Judicial, y que aseguren una colaboración armónica entre los poderes públicos en el cumplimiento de los objetivos del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.

Políticas de independencia y autonomía:

• Promover mecanismos de fortalecimiento de la independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, como garantía de imparcialidad para los usuarios, mediante estrategias de comunicación internas y externas y la promoción de iniciativas legislativas que hagan efectivo este principio.

• Fomentar la cultura de respeto a la institucionalidad del juez y a sus decisiones.

• Promover la puesta en marcha de los mecanismos necesarios y suficientes para hacer cumplir las decisiones de los jueces.

• Impulsar el establecimiento de mecanismos que aseguren la autonomía financiera y presupuestal de la Rama Judicial y la disposición de los recursos propios.

• Impulsar la reforma de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia para ponerla a tono con la dinámica de planeación y modernización del aparato judicial.

3.1.6. Objetivo número 6. Comunicaciones. Desarrollar sistemas de comunicaciones Internas, externas e intersectoriales para optimizar la gestión judicial y administrativa, incorporando modernos sistemas tecnológicos y telemáticos que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama Judicial.

Políticas de Comunicaciones:

• Fortalecer los sistemas de divulgación de las decisiones judiciales y administrativas.

• Mejorar el sistema nacional de Bibliotecas de la Rama Judicial, que coadyuven a la toma de decisiones judiciales.

• Promover el desarrollo gradual de sistemas virtuales y de comunicaciones electrónicas en la administración de justicia en lo jurisdiccional y administrativo, orientados a la optimización de trámites.

• Fortalecer el sistema de quejas y reclamos.

3.1.7. Objetivo número 7. Fortalecimiento Institucional de la Rama Judicial. Afianzar y posicionar a la Rama Judicial como una organización estable, con medios suficientes y adecuados para garantizar la prestación del servicio esencial de administración de justicia en términos de oportunidad, eficiencia y calidad, en condiciones que efectivamente respondan a las exigencias de la sociedad.

Políticas de fortalecimiento institucional de la administración de la Rama Judicial.

• Revisar los perfiles y competencias ocupacionales y realizar los ajustes a las estructuras administrativas a nivel nacional y regional.

• Fortalecer los sistemas de organización y métodos de trabajo.

• Adoptar nuevos conceptos de arquitectura judicial que incorporen espacios físicos modernos, tecnología de punta y redes de comunicaciones para mejorar el servicio de administración de justicia.

• Evaluar el Plan de Formación de la Rama Judicial 2003-2007 e incorporar nuevos modelos pedagógicos en la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

• Consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa.

• Fortalecer el sistema control interno y auditoría con calidad total en la administración de la rama y en los despachos judiciales.

• Fortalecer Sistemas efectivos de coordinación y colaboración armónica interinstitucional a todos los niveles (nacional, regional y local).

• Consolidar estrategias de cooperación y relaciones internacionales en los sectores jurisdiccional y administrativo.

Estrategias, Programas y Proyectos Plan Sectorial 2007-2010			
Objetivo número 1. Acceso: Fortalecer el derecho constitucional de toda persona de acudir a la administración de justicia mediante la eliminación de obstáculos que impiden que los mecanismos judiciales y diferentes al proceso judicial ofrezcan pronta y cumplida respuesta a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, para estimular al ciudadano a acudir al aparato de justicia, desincentivar la desjudicialización informal y acentuar la credibilidad en las instituciones.			
Políticas	**Estrategias**	**Programas**	**Proyectos**
• Dar continuidad a las políticas sobre conformación del Mapa Judicial, reordenamiento de competencias territoriales y estructura administrativa que permitan adecuada cobertura y eficiente prestación del servicio de justicia.	**Estrategia 1.1.** Continuar con la conformación del Mapa judicial, el reordenamiento territorial y la organización de la estructura administrativa de la Rama Judicial, procurando una adecuada y eficiente prestación del servicio.	**Programa 1.1.1.** Reorganizar y ampliar la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la rama judicial para acercar los despachos y unidades administrativas a las necesidades de la demanda por justicia y racionalizar la gestión del ordenamiento territorial.	Proyecto número 1.1.1.1: Revisión del mapa judicial en lo relativo a distritos, circuitos y unidades judiciales municipales y a las jurisdicciones especiales. Proyecto número 1.1.1.2: Reordenamiento de los despachos judiciales de conformidad con la demanda del servicio de justicia. Proyecto número 1.1.1.3: Continuación del proceso de implementación del Sistema Penal Acusatorio Proyecto número 1.1.1.4: Desarrollo y seguimiento del Modelo de Unidades Judiciales Municipales.
• Mejorar el acceso a la administración de justicia en los casos de "conflictos menores" entre particulares, a través de la creación de despachos de competencia múltiple, la adecuación de esquemas procesales y la formación de los servidores para su atención.	**Estrategia 1.2:** Mejorar el acceso a la administración de justicia en los casos de "conflictos menores"; promover la conciliación como mecanismo de solución de conflictos dentro de la función judicial y proponer la desjudicialización de controversias.	Programa 1.2.1.**:** Desarrollo y mejor utilización de mecanismos de resolución de conflictos y desjudicialización, y de procedimientos breves y sumarios para pequeñas causas establecidos en los ordenamientos procesales.	Proyecto número 1.2.1.1: Impulso a la creación legal de juzgados de competencia múltiple para atender conflictos menores e implementar su funcionamiento, si es del caso. Proyecto número1.2.1.2: Promoción de iniciativas legislativas de desjudicialización de conflictos. Proyecto número1.2.1.3: Continuación del impulso a la conciliación judicial.
•Promover la conciliación como mecanismo de solución de conflictos dentro de la función judicial y contribuir a la articulación de los mecanismos judiciales con los extrajudiciales a través de una coordinación dinámica con el Ministerio del Interior y de Justicia. • Proponer mecanismos para la desjudicialización de controversias. • Implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la Ley para la Infancia y la Adolescencia. • Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para el ejercicio la profesión de abogado. • Fomentar e implementar, dentro de sus competencias, la Jurisdicción Especial de Paz y facilitar la coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y apoyar, dentro de sus competencias, el fortalecimiento de esta.	**Estrategia número 1.3**: Fomentar e implementar, dentro de sus competencias, la Jurisdicción Especial de Paz; facilitar la coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y dentro de sus competencias y apoyar el fortalecimiento de esta.	**Programa número 1.3.1:** Fortalecer los sistemas de registro, seguridad social, formación, seguimiento y evaluación de la gestión, y caracterización de la demanda de la Jurisdicción Especial de Paz. **Programa 1.3.2:** Dar continuidad al proceso de coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y de apoyo al fortalecimiento de esta.	Proyecto número 1.3.1.1: Conformación del registro nacional y carnetización de los jueces de paz y de reconsideración. Proyecto 1.3.1.2: Continuidad a la cobertura en el seguro de vida para los jueces de paz y de reconsideración Proyecto 1.3.1.3: Consolidación de un sistema de comunicaciones y divulgación de la jurisdicción Proyecto 1.3.1.4: Consolidación del sistema de seguimiento estadístico de la jurisdicción de paz. Proyecto 1.3.2.1: Consolidación de un sistema de comunicaciones y divulgación de la jurisdicción Proyecto 1.3.1.4: Apoyo de nuevas experiencias de consolidación de derecho propio de las comunidades indígenas
	Estrategia 1.4: Fortalecer los mecanismos de identificación del conjunto de variables de decisión tanto al interior del sistema jurídico como en el aparato de justicia, que deben ajustarse con el fin de optimizar los modelos de prestación del servicio de justicia.	**Programa 1.4.1.:** Toma de decisiones administrativas para continuar y mejorar el proceso de modernización del sistema judicial, en aras de resolver problemas de atraso por mora, congestión o baja productividad en la administración de justicia.	Proyecto número 1.4.1.1: Estudios para la estructuración de los nuevos modelos de gestión que permitan la aplicación de la oralidad en las diferentes jurisdicciones y especialidades y organización de las misiones interinstitucionales e interdisciplinarias correspondientes. Proyecto número 1.4.1.2: Evaluación de las estructuras del mapa judicial en todas las jurisdicciones y especialidades (Distritos, Circuitos Judiciales y Unidades Judiciales Municipales Proyecto número 2.2.1.3: Actualización del Atlas Judicial. Proyecto número 2.2.1.4: Estudios de impacto del reordenamiento y la descongestión. Percepción interna y externa. Proyecto número 2.2.1.5: Estudios sobre las causas y la naturaleza de las demandas de justicia. Proyecto número 2.2.1.6: Estudio de estructura e impacto de la tutela como alternativa de garantía de Derechos.
	Estrategia 1.5: Implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la ley.	**Programa 1.5.1:** Adelantar las acciones interinstitucionales necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley para la Infancia y la Adolescencia.	Proyecto 1.5.1.1: Diseño y ejecución, dentro de sus competencias, de un plan integral para el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes. Proyecto 1.5.1.2: Participación, dentro de sus competencias, en la coordinación interinstitucional para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
		Programa 1.5.2: Poner en funcionamiento el nuevo régimen disciplinario para abogados en ejercicio de la profesión.	Proyecto 1.5.2.1: Impulso al desarrollo de la oralidad en el procedimiento disciplinario para abogados. Proyecto 1.5.2.2: Adaptación del aparato judicial al nuevo modelo procedimiento disciplinario.
		Programa 1.5.3: Fortalecer, dentro de sus competencias, la aplicación de la Ley de Justicia y Paz	Proyecto 1.5.3.1: Seguimiento y medición de la gestión de las salas penales de justicia y paz.

Objetivo número 2. Eficiencia y eficacia: Optimizar el uso de los recursos físicos y financieros y el desempeño del talento humano en el ejercicio de la función judicial, imprimiendo mayor celeridad a las actuaciones, promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso, y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales mediante la adecuación y simplificación de los procedimientos judiciales y la racionalización de la oferta de justicia.			
• Incentivar la reducción de los tiempos de respuesta de la administración de justicia. • Fortalecer los modelos de gestión en los despachos judiciales y las dependencias administrativas de la Rama Judicial, a través de la implementación de modelos administrativos y judiciales que faciliten y optimicen la organización y el trabajo, con énfasis en la gestión de la calidad. • Ampliar la cobertura y fortalecer los procesos de modernización de la infraestructura física, de los sistemas de archivo, y de la infraestructura informática y telemática de la administración de justicia. • Fortalecer los instrumentos procesales que agilicen la gestión judicial con mecanismos como la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades. • Consolidar las estrategias efectivas de descongestión de los despachos judiciales que efectivamente lo requieran. • Fortalecer el sistema de inspección y vigilancia judicial administrativa. • Profundizar la profesionalización de los servidores judiciales, a través del fortalecimiento de los procesos de selección y de formación, para optimizar su desempeño. • Fortalecer los sistemas de control de rendimiento y de evaluación de servicios de los funcionarios y empleados judiciales.	**Estrategia 2.1.**: Fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación de los despachos judiciales y de dependencias administrativas de la Rama Judicial mediante la implementación de modelos que optimicen la prestación del servicio.	**Programa 2.1.1**: Ampliación y consolidación de los modelos administrativos y de gestión judicial que contribuyan a la prestación ágil y oportuna del servicio de administración de justicia e incorporando o incentivando la oralidad y la gestión de la calidad.	Proyecto número 2.1.1.1: Fortalecimiento y extensión de los modelos de gestión de tribunales, salas disciplinarias y juzgados que incorporen o afiancen la oralidad con soporte en tecnología de punta. Proyecto número 2.1.1.2: Ampliación de la cobertura de las Oficinas judiciales, Oficinas de apoyo y Centros de servicios administrativos. Proyecto número 2.1.1.3: Continuación del proyecto de modernización de la justicia cofinanciado con el Banco Mundial. Proyecto número 2.1.1.4.: Ampliación de la cobertura de modernos procesos de reparto, notificaciones, medidas cautelares, depósitos judiciales y auxiliares de justicia, y velar por la transparencia en su aplicación a través de mecanismos de información. Proyecto número 2.1.1.5: Continuidad en la implementación y mejoramiento del Sistema de Archivo Judicial y recuperación de la Memoria histórico judicial como patrimonio nacional. Proyecto número 2.1.1.6: Medición del impacto de la gestión de vigilancia judicial administrativa y de las medidas correctivas en los despachos judiciales. Proyecto número 2.1.1.7: Ajuste de los modelos de gestión y de procedimientos administrativos en los centros de servicios judiciales. Proyecto número 2.1.1.8: Ampliación de la cobertura del sistema de gestión de calidad en la Rama Judicial; la aplicación del modelo de calidad ISO 9001:2000 y NTC GP 1000-2004, en los juzgados de Envigado, Centro de Servicios Judiciales de Paloquemao y Consejo Superior de la Judicatura en los niveles nacional y seccional y, la sostenibilidad del sistema en los Juzgados de Itagüí.
	Estrategia 2.2: Promover la adopción de instrumentos legales y de gestión que agilicen los procedimientos.	**Programa 2.2.1:** Afianzar en los procesos de selección, formación y evaluación de la Rama Judicial la cultura de la excelencia en la gestión.	Proyecto 2.2.1.1: Revisión y adecuación de perfiles de los servidores judiciales y mejoramiento o adaptación de los instrumentos de selección y evaluación de servicios. Proyecto 2.2.1.2: Continuación de la promoción de la cultura del buen servicio, agilidad y calidad en las decisiones judiciales. Proyecto 2.2.1.3: Mejoramiento de la metodología del control de rendimiento y la evaluación de desempeño y revisión de los indicadores para cargos de funcionarios y empleados por especialidad y categoría.
	Estrategia 2.3.: Dar continuidad a los procesos de modernización de la gestión judicial a través de la inversión en infraestructura física y su dotación, así como en medios tecnológicos y telemáticos acordes con las nuevas propuestas de organización judicial y de administración.	**Programa 2.3.1:** Ampliación de la cobertura para la modernización, adecuación y desarrollo de la infraestructura física de los despachos judiciales para la prestación de los servicios de la Rama Judicial.	Proyecto número 2.3.1.1: Construcción Proyecto número 2.3.1.2: Adquisición Proyecto número 2.3.1.3: Mejoramiento y Mantenimiento
		Programa 2.3.2.: Ampliación de la cobertura para la modernización, adecuación y desarrollo de la infraestructura tecnológica y telemática con énfasis en la oralidad.	Proyecto número 2.3.2.1: Continuación de la sistematización de los despachos judiciales y las dependencias administrativas, mediante la dotación, ampliación, mantenimiento, actualización e implementación de la infraestructura de servicios tecnológicos y de sistemas de gestión informática para la función judicial y administrativa de la Rama. Proyecto número 2.3.2.2: Desarrollo, integración e implementación de servicios telemáticos virtuales y documentales para la conformación de la Red Informática Judicial, la implementación y funcionamiento del campus virtual de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", que fortalezca la comunicación tanto interna como con la ciudadanía. Proyecto número 2.3.2.3: Fortalecimiento e implementación del componente tecnológico para la puesta en funcionamiento de la oralidad para las diferentes jurisdicciones y especialidades. Proyecto número 2.3.2.4: Consolidación e integración de los sistemas de información de la Rama Judicial, para efectos de su divulgación interna y externa.

Objetivo número 3 - Calidad: Elevar el nivel de satisfacción del usuario de la administración de justicia en la protección de sus derechos, mediante el incremento del nivel de profesionalización, formación e idoneidad en la selección y evaluación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional.

Políticas	Estrategias	Programas	Proyecto
• Fortalecer los procesos de selección por méritos de los servidores judiciales de carrera. • Dar continuidad a los programas fijados para la formación de los administradores de justicia y empleados de la Rama Judicial y a las estrategias sobre estímulos y reconocimientos. • Fortalecer y mejorar los mecanismos de control del rendimiento y calificación de servicios de los servidores judiciales. • Impulsar la construcción de conocimiento a través de investigaciones y estudios de profundización. • Mejorar los sistemas de información de la jurisprudencia y la doctrina y la divulgación a la comunidad de las decisiones judiciales de las Cortes y Tribunales. • Consolidar una cultura en salud ocupacional y bienestar social, y dar continuidad, dentro de sus competencias, a las acciones sobre seguridad personal de los servidores judiciales. • Diseñar e implementar un sistema de evaluación que permita medir la efectividad de las decisiones judiciales. • Desarrollar un proceso cultural de calidad en la gestión judicial y de prevención del riesgo. • Dar continuidad a los procesos de construcción de conocimiento para la Rama Judicial.	**Estrategia 3.1.**: Fortalecer la carrera judicial en condiciones de igualdad y con fundamento en el mérito y la evaluación del desempeño, como herramientas para mantener niveles satisfactorios de idoneidad, calidad y transparencia.	**Programa 3.1.1.:** Fortalecer los procesos de ingreso, permanencia y evaluación del desempeño en la Carrera Judicial.	Proyecto número 3.1.1.1: Mejoramiento de los procesos de selección por méritos de los servidores de la Rama primordialmente a través de la modalidad de curso-concurso. Proyecto número 3.1.1.2: Fortalecimiento de los procesos de control de rendimiento, evaluación y calificación del desempeño de los servidores de Carrera de la Rama Judicial y adecuación de los mismos a los modelos de gestión judicial oral. Proyecto número 3.1.1.3: Diseño e implementación de un sistema de evaluación para medir la efectividad de las decisiones judiciales. Proyecto número 3.1.1.4: Consolidar el sistema de información para la administración de la Carrera Judicial.
	Estrategia 3.2. Continuar el proceso de formación y actualización de la Rama Judicial con el objeto de elevar la calidad de la administración de justicia y fomentar la cultura de la gestión de calidad y de prevención del riesgo. .	**Programa 3.2.1.:** Fortalecer, actualizar y ejecutar el Plan de Formación de la Rama Judicial elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura e impartido a través de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".	Proyecto número 3.2.1.1: Promoción del papel del juez como director del proceso o de la audiencia y del despacho judicial y en la aplicación de los principios y fundamentos del derecho y de los instrumentos nacionales e internacionales, para consolidar una cultura organizacional acorde con los nuevos paradigmas de la justicia con énfasis en la oralidad y la gestión de la calidad. Proyecto número 3.2.1.2: Fomento en los empleados de la Rama Judicial de las competencias necesarias para el mejor desempeño de sus funciones en temas propios de la administración y gestión judicial. Proyecto número 3.2.1..3: Desarrollo y fortalecimiento en los jueces de paz y de reconsideración, de las aptitudes adecuadas para resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios. Proyecto número 3.2.1.4: Continuación de los programas de formación intercultural y fortalecimiento de derecho propio que permitan el conocimiento y favorezcan la adecuada coordinación entre las diferentes jurisdicciones. Proyecto número 2.2.1.5: Desarrollo de nuevas líneas de investigación académica aplicada que permitan mejorar el Plan de Formación de la Rama Judicial, integrando conceptos como la formación virtual.
		Programa 3.2.2.: Fortalecimiento de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" y de los mecanismos de participación de magistrados, jueces y empleados en los procesos de formación y capacitación para procurar la eficiencia en el cumplimiento de su misión.	Proyecto número 3.2.2.1: Ampliación y consolidación de la red de formadores judiciales y de los Comités Zonales y Grupos Seccionales de Apoyo. Proyecto número 3.2.2.2: Afianzamiento de mecanismos eficientes de difusión de los programas de formación judicial mediante la elaboración, actualización y publicación de materiales educativos y del Boletín de la Judicatura. Proyecto número 3.2.2.3: Mejoramiento del modelo de evaluación, seguimiento y control del Plan de Formación de la Rama Judicial, incluyendo los sistemas tecnológicos y de soporte. Proyecto número 3.2.2.4: Fortalecimiento de la política de cooperación internacional que posibilite la actualización y mejoramiento de las tecnologías educativas y la ampliación de los programas de estancias y becas en el exterior para los servidores de la Rama Judicial.
	Estrategia 3.3.: Dar continuidad al desarrollo del programa de estímulos y distinciones establecido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con el fin de incentivar el mejoramiento continuo en el servicio judicial.	**Programa 3.3.1.:** Fortalecer los programas de estímulos y distinciones de los servidores judiciales.	Proyecto número 3.3.1.1: Reconocimiento de estímulos y otorgamiento de distinciones por la excelencia en el ejercicio de la función judicial; por la prestación de servicios especiales en los programas de formación y capacitación de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"; y, por la prestación de servicios especiales en los programas de descongestión y modernización de la administración de justicia.
	Estrategia 3.4.: Dar continuidad a las acciones de seguridad y bienestar social que adelanta el Estado en beneficio de los servidores de la Rama Judicial	**Programa 3.4.1.:** Ampliar la cobertura de las actividades encaminadas a la promoción, prevención y capacitación en materia de salud ocupacional, así como a la integración y esparcimiento, con miras a obtener una mejor calidad de vida de los servidores judiciales.	Proyecto número 3.4.1.1: Afianzamiento de la adopción de estilos de vida saludable y fomentar actividades deportivas y recreativas entre los servidores de la Rama Judicial. Proyecto número 3.4.1.2: Implementación de las medidas de intervención, control y minimización de riesgos, a partir de sistemas de vigilancia epidemiológica. Proyecto número 3.4.1.3: Implementación del sistema de gestión en salud ocupacional OSHAS 18.000 en la Rama Judicial.
	Estrategia 3.5.: Fortalecimiento de las acciones y mecanismos para la atención de las situaciones de riesgo de los servidores de la Rama Judicial.	**Programa 3.5.1.:** Mejoramiento de los esquemas individuales de protección de los servidores de la Rama Judicial y afianzamiento de la cultura de seguridad en la Rama Judicial.	Proyecto número 3.5.1.1: Adquisición de medios de transporte, comunicaciones y elementos de seguridad personal para funcionarios clasificados con niveles de riesgo por razón del desempeño de sus funciones judiciales. Proyecto número 3.5.1.2: Diseño, edición y divulgación de publicaciones informativas y manuales sobre la administración de riesgos y procedimientos de seguridad para los servidores e instalaciones de la Rama Judicial.
		Programa 3.5.2.: Mejoramiento de los esquemas colectivos de protección de los servidores de la Rama Judicial y desarrollo de una cultura de la seguridad en la Rama Judicial.	Proyecto número 3.5.2.1: Mejoramiento de las condiciones de seguridad técnica de las instalaciones de la Rama Judicial.

Objetivo número 4. Visibilidad y Transparencia: Fortalecer la armonía, consistencia, coherencia jurídica, objetividad e incorruptibilidad de las actuaciones en derecho de los servidores judiciales y de quienes ejercen el litigio, a través de la implementación de mecanismos para el cumplimiento del régimen disciplinario, vigilancia de la función social que corresponde a los abogados en el ejercicio de su profesión, y perfeccionamiento de los sistemas de inspección, auditoria, y difusión de información de interés particular o general sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social.

Políticas	Estrategias	Programas	Proyecto
• Continuar el seguimiento de la información estadística de la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial como soporte a la toma de decisiones, evaluación permanente de resultados y su difusión social. • Promover la consolidación de la información estadística de las entidades relacionadas con el sector justicia. • Mejorar el proceso de democratización y control social de la administración de justicia, como mecanismo para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión de la Rama Judicial. • Generar entre los servidores judiciales una cultura de autoevaluación y excelencia en el servicio. • Fortalecer los sistemas de información a la ciudadanía para la rendición de cuentas sobre la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial • Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para los abogados en ejercicio. • Fortalecer los sistemas de registro de los auxiliares de la justicia y de información y seguimiento del ejercicio de la profesión de abogado. Impulsar la ampliación de las actuaciones mediante audiencias públicas a todas las jurisdicciones y especialidades y fomentar la cultura de la oralidad en los procedimientos judiciales.	**Estrategia 4.1.**: Implementar el régimen disciplinario aplicable a los servidores judiciales, abogados y auxiliares de justicia, y desarrollar el sistema de quejas y reclamos, en procura del fortalecimiento de la vigilancia de la gestión judicial y el acompañamiento de políticas del Estado en materia del ejercicio de la profesión de abogado.	**Programa 4.1.1**: Adopción de políticas para combatir las situaciones de congestión y atraso en el conocimiento y decisión de expedientes bajo el conocimiento de las salas disciplinarias, y puesta en marcha de sistemas de quejas y reclamos previos a la sustanciación de investigaciones.	Proyecto número 4.1.1.1: Ajustes normativos y de trámites para el desarrollo de los principios de celeridad y oralidad en el conocimiento de conflictos de competencia de la jurisdicción disciplinaria Proyecto número 4.1.1.2: Establecimiento de un sistema de quejas y reclamos que opere como filtro ante la jurisdicción disciplinaria.
	Estrategia 4.2: Consolidar los sistemas de registro de la información sobre los auxiliares de la justicia y los abogados, que permita la consulta confiable, dinámica y oportuna.	**Programa 4.2.1:** Fortalecimiento de los sistemas de vigilancia, control y acceso a la información del ejercicio de la función judicial y la profesión de abogado, así como de la función de auxiliar de justicia, conciliador y juez de paz.	Proyecto 4.2.1.1: Implementación de un sistema digital de archivo de la información de los abogados, judicantes, auxiliares de la justicia, conciliadores y jueces de paz. Proyecto 4.2.1.2: Modernización del sistema de identificación de los profesionales del derecho, a través de la adopción de tarjetas profesionales "inteligentes". Proyecto 4.2.1.3: Impulso de los mecanismos de publicación y divulgación de las sanciones disciplinarias impuestas a los abogados. Proyecto 4.2.1.4: Establecimiento de un registro nacional de licencias temporales de abogados auxiliares de la justicia.
	Estrategia 4.3: Fortalecer los instrumentos de registro y control estadístico de gestión de la Rama Judicial. **Estrategia 4.4**: Ampliar los instrumentos de democratización y control social, que permitan la efectiva participación ciudadana en la vigilancia de la gestión judicial.	**Programa 4.2.2.:** Fortalecimiento del sistema de control interno y de auditoría en la administración de la Rama y en los despachos judiciales, y difusión social de los resultados. **Programa 4.3.1:** Consolidación y modernización de los sistemas de información estadística sobre la gestión judicial. **Programa 4.4.1** - Consolidación y modernización de los sistemas de información estadística sectorial. **Programa 4.5.1** - Aplicación de encuestas de opinión interna y externa que den cuenta del cumplimiento de los objetivos misionales. **Programa 4.6.1.:** Reforzar los sistemas de acceso a la información sobre las decisiones judiciales.	Proyecto número 4.2.2.1: Optimización de los roles de la Unidad de Auditoría dentro del sistema de control interno de la Rama Judicial y adopción de herramientas que unifiquen la evaluación de la gestión en sus dependencias. Proyecto 4.3.1.1. Implementación y seguimiento del modelo descentralizado del sierju. Consolidar el modelo descentralizado para captura y procesamiento de información y calificación de funcionarios. Proyecto 4.3.1.2: Anuario estadístico. Proyecto 4.3.1.3: Muestreos para el seguimiento de la implementación de modelos de oralidad en la justicia. Proyecto 4.3.1.4: Muestreos para el seguimiento de implementación de estrategias en jurisdicciones especiales. Proyecto 4.4.1.1 Consolidación y mantenimiento de información sinej (leaj art. 107) gestión, consolidación y análisis de la información-incorporación de los indicadores del sector al sinej. Proyecto número 4.4.1.2 Transversalización y ampliación temática de información interna y externa para análisis estadístico y formulación de política judicial. Proyecto 4.5.1.1. Diseño, aplicación y análisis de encuestas de opinión y profundización. Proyecto 4.5.1.2 Muestreos de profundización sobre estadísticas de interés estratégico e impacto nacional e internacional. Proyecto número 4.6.1.1: Consolidación e integración de los sistemas de información y consulta de jurisprudencia de la Rama Judicial, además de las relatorias de los tribunales; para efectos de divulgación interna y externa.
		Programa 4.7.1: Fortalecimiento del control ciudadano a través de mecanismos idóneos.	Proyecto 4.7.1.1. Implementación de un sistema de Veedurías Ciudadanas y audiencias de información que hagan visible la gestión judicial. Proyecto 4.7.1.2: Continuación de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial. Proyecto 4.7.1.3: Fortalecimiento del sistema de quejas y reclamos y atención al usuario.

Objetivo número 5 – Independencia y Autonomía: Consolidar el ejercicio soberano funcional, administrativo y presupuestal de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de mecanismos jurídicos y administrativos para la defensa de la independencia de los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional, y de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan optimizar y racionalizar los procesos de ejecución del presupuesto de la Rama Judicial, y que aseguren una colaboración armónica entre los poderes públicos en el cumplimiento de los objetivos del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.

Políticas	Estrategias	Programas	Proyecto
• Promover mecanismos de fortalecimiento de la independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, como garantía de imparcialidad para los usuarios, mediante estrategias de comunicación internas y externas y la promoción de iniciativas legislativas que hagan efectivo este principio.	**Estrategia 5.1:** Continuar el impulso de mecanismos tendientes a garantizar la efectiva independencia de los jueces en la toma de decisiones jurisdiccionales.	**Programa 5.1.1:** Promover una cultura ciudadana sobre el papel del juez como garante de los derechos de las personas que sensibilice todos los estamentos.	Proyecto 5.1.1.1: Desarrollo de jornadas de divulgación a los medios de comunicación sobre el rol del juez y las decisiones judiciales. Proyecto 5.1.1.2: Promoción de campañas de educación social sobre la importancia del respeto por la función jurisdiccional para la convivencia pacífica. Proyecto número 5.1.1.3: Ejercicio de la iniciativa legislativa para materializar el principio de la independencia del juez.
• Fomentar la cultura de respeto a la institucionalidad del juez y a sus decisiones. • Promover la puesta en marcha de los mecanismos necesarios y suficientes para hacer cumplir las decisiones de los jueces. • Impulsar el establecimiento de mecanismos que aseguren la autonomía financiera y presupuestal de la Rama Judicial y la disposición de los recursos propios. • Impulsar la reforma de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia para ponerla a tono con la dinámica de planeación y modernización del aparato judicial.	**Estrategia 5.2.**: Fortalecimiento de la autonomía presupuestal, financiera, administrativa y de gestión de la rama judicial.	**Programa 5.2.1.**: Adopción de mecanismos que permitan garantizar el acceso a los recursos asignados para el funcionamiento y la inversión de la rama judicial, así como de herramientas que consoliden las facultades previstas en la Ley Estatutaria de la administración de justicia.	Proyecto número 5.2.1.1: Establecimiento de un fondo unificado que proporcione transparencia en el manejo y destinación de los recursos de inversión de creación legal, hoy asignados al sector jurisdiccional de la rama judicial. Proyecto número 5.2.1.2: Fortalecimiento de los modernos mecanismos de racionalización, control y asignación del gasto y Consolidación de un sistema financiero y de gestión transparente. Proyecto número 5.2.1.3: Promoción y presentación de iniciativas legislativas para adecuar y actualizar la Ley 270 de 1996. Proyecto número 5.2.1.4: Gestión para la participación del Consejo Superior de la Judicatura en el CONPES. Proyecto número 5.2.1.5: Fortalecimiento del sistema de recaudo de recursos financieros por concepto de fondos especiales y aranceles judiciales.

Objetivo número 6. Comunicaciones. Desarrollar sistemas de comunicaciones internas, externas e intersectoriales para optimizar la gestión judicial y administrativa, incorporando modernos sistemas tecnológicos y telemáticos que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama Judicial.

Políticas	Estrategias	Programas	Proyecto
• Fortalecer los sistemas de divulgación de las decisiones judiciales y administrativas. • Mejorar el sistema nacional de Bibliotecas de la Rama Judicial, que coadyuven a la toma de decisiones judiciales • Promover el desarrollo gradual de sistemas virtuales y de comunicaciones electrónicas en la administración de justicia en lo jurisdiccional y administrativo, orientados a la optimización de trámites.	**Estrategia 6.1:** Consolidar mecanismos idóneos para fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación de la Rama Judicial.	**Programa 6.1.1.**: Fortalecimiento de la estrategia de comunicaciones de apoyo al cumplimiento de los objetivos misionales de la Rama.	Proyecto número 6.1.1.1: Continuación del sistema de comunicaciones puesto en marcha al interior de la Rama Judicial, para afianzar los mecanismos de divulgación de resultados y ampliar la cobertura de los sistemas tecnológicos documentales para la gestión judicial. Proyecto número 6.1.1.2: Afianzamiento de los mecanismos de divulgación de resultados y de comunicación con la sociedad civil.

Objetivo número 7. Fortalecimiento Institucional de la Rama Judicial. Afianzar y posicionar a la Rama Judicial como una organización estable, con medios suficientes y adecuados para garantizar la prestación del servicio esencial de administración de justicia en términos de oportunidad, eficiencia y calidad, en condiciones que efectivamente respondan a las exigencias de la sociedad.

• Revisar los perfiles y competencias ocupacionales y realizar los ajustes a las estructuras administrativas a nivel nacional y regional. • Fortalecer los sistemas de organización y métodos de trabajo. • Adoptar nuevos conceptos de arquitectura judicial que incorporen espacios físicos modernos, tecnología de punta y redes de comunicaciones para mejorar el servicio de administración de justicia. • Evaluar el Plan de Formación de la Rama Judicial 2003-2007 e incorporar nuevos modelos pedagógicos en la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". • Consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa. • Consolidar el sistema de control interno y auditoría con calidad total en los sectores misionales y de apoyo de la Rama Judicial. • Fortalecer Sistemas efectivos de coordinación y colaboración armónica interinstitucional a todos los niveles (nacional, regional y local). • Consolidar estrategias de cooperación y relaciones internacionales en los sectores jurisdiccional y administrativo.	**Estrategia 7.1:** Avanzar en la consolidación de una estructura organizacional efectiva, eficiente y eficaz que responda a las exigencias de gestión con calidad para la adecuada administración de justicia.	**Programa 7.1.1:** Profesionalizar la función jurisdiccional y administrativa en la Rama Judicial y optimizar las metodologías y plantas de cargos necesarias.	*Proyecto 7.1.1.1: Análisis y estructuración de perfiles por cargos y plantas de personal según las demandas del servicio.*
		Programa 7.1.2: Optimizar y desarrollar un esquema de arquitectura judicial acorde con las últimos avances, necesidades y desarrollos tecnológicos.	*Proyecto 7.1.2.1: Adopción de un prototipo de despacho judicial adecuado a la aplicación del procedimiento oral.*
	Estrategia 7.2: Fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa	**Programa 7.2.1:** Revisar y mejorar los instrumentos de evaluación de la gestión existentes en la Rama Judicial y aplicar las acciones preventivas y correctivas que resulten recomendables.	Proyecto número 7.2.1.1: Fortalecimiento del sistema de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa en la Rama Judicial. Proyecto número 7.2.1.2: Evaluación de la aplicación de la Ley 270 de 1996. Proyecto número 7.2.1.3: Evaluación del Plan de Formación de la Rama Judicial e incorporación de nuevas metodologías para la integración en la sociedad del conocimiento
	Estrategia 7.3: Asegurar la óptima ejecución de los recursos de la Rama Judicial en términos de eficiencia, eficacia, efectividad, publicidad, oportunidad y economía.	**Programa 7.3.1:** Fortalecer el sistema de control interno y auditoría con calidad total en la administración de la rama y en los despachos judiciales.	*Proyecto número 7.3.1.1: Optimización de los roles de la Unidad de Auditoría dentro del sistema de control interno de la Rama Judicial y adopción de herramientas que unifiquen la evaluación de la gestión en sus dependencias.*

III. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

El desarrollo y modernización de la Rama Judicial de cara a la ciudadanía va en estrecha armonía con la orientación del Plan de Desarrollo presentado por la Fiscalía General de la Nación.

En efecto, el cumplimiento de los postulados misionales de mejoramiento en el acceso, la calidad, la eficiencia, la transparencia en la gestión y la autonomía de la administración de justicia, se llevan a cabo alrededor del nuevo sistema penal acusatorio a partir del cual se consolida un nuevo modelo de gestión que anima el desarrollo de una arquitectura judicial adecuada al modelo, soportada en un modelo tecnológico adecuado a la oralidad acompañado por un modelo de capacitación y unos procesos y procedimientos que se asumen en armonía por la Fiscalía General de la Nación y el sector jurisdiccional de la Rama Judicial en la especialidad penal.

El sistema penal acusatorio, no solo establece la necesidad de sinergias institucionales con la Fiscalía General de la Nación sino que evidencia y jalona las sinergias de otros actores intervinientes verbigracia desde el Ministerio Público, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Las sinergias institucionales deben atender no solo las competencias materiales sino las territoriales para alcanzar una armonía Estatal.

Reformas recientes en la forma de administrar justicia como la introducción del nuevo sistema penal acusatorio, la creación de los juzgados administrativos y en el cuatrienio próximo la generalización de la oralidad en todas las especialidades de la justicia harán que el sistema gane en funcionalidad pero sobre todo exigirán una estrecha coordinación interinstitucional para garantizar el cumplimiento de los múltiples objetivos propuestos.

En ese sentido y como elemento armonizador de la política judicial será necesaria la formulación de un Plan Nacional de Justicia que dote a los órganos autónomos y a la Rama Judicial de un marco de acción que materialice el principio de colaboración armónica garantizando la óptima administración de justicia.

Así mismo, tareas como la formulación de la política criminal y penitenciaria en el marco de acuerdos internacionales requieren, al igual que asuntos como el desarrollo de los avances legislativos en materia de delitos transnacionales y la lucha contra la impunidad, solidez técnica y eficiencia en materia presupuestal.

"En este contexto, la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la capacidad técnica del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) y del Consejo Superior de la Judicatura son fundamentales para la formulación de la política, la cual debe estar acorde con la realidad del país, el fortalecimiento de la investigación criminal, la lucha contra la impunidad.

En materia de rediseño institucional, se requiere la generación de herramientas que permitan optimizar los recursos y la gestión de las entidades del Sector Justicia. En este sentido, se debe, por ejemplo, incluir el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento integral a las fuentes de financiamiento de la inversión para el sector, en el cual participen de manera directa las entidades relacionadas con la administración de dichos fondos, es decir la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el C. S. de la J., la FGN y el MIJ.

En cuanto al tema de información, como herramienta para la toma de decisiones cobra especial importancia el Comité Técnico Interinstitucional como instancia de coordinación de los servicios estadísticos que debe ofrecer el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ).[22] Por lo tanto, será necesaria la formulación de lineamientos que conlleven a un manejo integral de la información, apoyados en una plataforma tecnológica moderna y compatible, que permita la absoluta complementariedad de las fuentes.

[22] El SINEJ, de acuerdo con la Ley 270 de 1996, tiene como objeto el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia y su coordinación está a cargo del C. S. de la J.

2. **Seguimiento y evaluación del Plan**

La Rama Judicial adoptará durante el trasncurso de los próximos cuatro años un modelo de seguimiento y evaluación que complementará los instrumentos creados para este propósito en el plan anterior.

Para tal fin se trabaja en la revisión y ajuste de los indicadores de seguimiento e impacto diseñados en los que se pretenden involucrar los distintos aspectos de la gestión que han de ser revisados y analizados por la administración de justicia para adoptar las medidas necesarias y conducir al sistema judicial hacia la eficiencia, la efectividad y la eficacia que los agentes y usuarios demandan.

3. **Consultas**

La Sala Administrativa, con la colaboración valiosa del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Colombia, adelantó un profundo ejercicio de consulta a los jueces, magistrados y usuarios de la justicia, en todo el territorio nacional, con el fin de poner a su consideración las perspectivas de administración planteadas desde el nivel central para la definición estratégica y política de la Rama Judicial durante el próximo cuatrienio.

De otra parte, a través de la Comisión interinstitucional de la Rama Judicial se concertó con los magistrados de las Altas Cortes el contenido y propuestas de este documento, con el fin de plantear la plataforma estratégica de manera concertada y armónica.

Como resultado, los agentes han presentado un conjunto de sugerencias de sustancial importancia y pertinencia que nos permitimos presentar de manera adjunta al contenido de este Plan.

(Documento adjunto)

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES TERCERAS Y CUARTAS CONJUNTAS DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO DE LA REPUBLICA EN SESION ORDINARIA DEL DIA 22 DE MARZO DE 2006 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 201 CAMARA, 199 SENADO DE 2007

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

TITULO I

PARTE GENERAL

Artículo 1°. *Objetivos del Plan de Desarrollo*. A partir de los logros obtenidos durante el período 2002-2006 en seguridad, confianza, desarrollo económico y equidad social, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tendrá como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo.

Esa noción más amplia reconoce que, si bien el crecimiento económico es necesario, este por sí solo no es suficiente y debe tener como contexto sólidas políticas sociales y de seguridad democrática, en las cuales obren como criterios relevantes y decisivos la equidad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización.

Sobre esas bases, la acción estatal se dirigirá a los siguientes objetivos esenciales, a saber:

A. Un Estado Comunitario: desarrollo para todos que promueva el bien común, tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados, auspicie y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas y en su ejecución y control, garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una conciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales.

B. Una política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio,

combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz

C. Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, las deficiencias de cobertura y calidad de la educación, la imposibilidad de acceso de los marginados a los servicios financieros, las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano, las limitaciones en el acceso a la vivienda propia, las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte, las limitaciones de la población marginada, acceso a la informática y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural; teniendo en cuenta las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son los desplazados, discapacitados, madres gestantes, primera infancia, adulto mayor, afrocolombianos e indígenas, entre otros.

D. Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; formación de capital físico con énfasis en el transporte, abastecimiento energético y tecnologías de comunicación; formación de capital humano; y mejora en la competitividad del sector agropecuario; y un marco de instituciones y políticas que sea propicio para el crecimiento.

E. Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, sustentado en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental. Así mismo, una gestión de riesgo orientada no sólo a la atención, sino prioritariamente a la prevención.

F. Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado.

G. Una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo en aspectos tales como la equidad de género; la protección y el estímulo de la juventud; la formulación de programas específicos en relación con los grupos étnicos y las relaciones interculturales; la implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización; la ampliación y consolidación del conocimiento y la innovación tecnológica para contribuir a la transformación productiva y social del país; el incremento de los entornos propicios y mecanismos para fomentar la cultura, el deporte, la recreación y la actividad física; el diseño de políticas específicas para armonizar el desarrollo económico con la dinámica demográfica; la promoción de la economía solidaria; y el respaldo, de modo decidido, a la integración económica latinoamericana, sudamericana y andina.

Artículo 2°. *Consideraciones Macroeconómicas.* El crecimiento económico sostenido es el principal vehículo para mejorar las condiciones de equidad y el ingreso de la población, razón por la cual el objetivo del PND es el desarrollo de estrategias señaladas para mantener las tasas de crecimiento en niveles del 5%.

Esta meta de crecimiento económico implica elevar la tasa de inversión al 26,1% del PIB al final de 2010 (70,4% a cargo del sector privado), situación que implica un crecimiento real anual promedio de la inversión del 6,4%. El empleo, por su parte, crecerá a una tasa promedio de 3,1%, lo que conducirá a una tasa de desempleo promedio de 8,8% en 2010; y a su vez, los aumentos de productividad mantendrán la tendencia de los últimos años. El crecimiento promedio de las exportaciones totales en dólares es del orden del 8,5% y el de las no tradicionales del 12,5%, con estos crecimientos, el coeficiente de apertura aumentará del 34,9% al 37,8% entre 2007 y 2010. Las anteriores metas son consistentes con una tasa de ahorro doméstico de 23,5% del PIB al final del cuatrienio, de la cual el 76.2% se sustentará en el sector privado, y con una inversión extranjera directa que será del orden del 2,7% del PIB, lo cual equivale a montos promedios entre 2007 y 2010 de 4.000 millones de dólares por año.

El déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) estará en promedio alrededor de 2,3% del PIB entre 2008 y 2010. Este déficit es consistente con una reducción de la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF) a niveles inferiores a 30% del PIB en 2015.

La sostenibilidad del crecimiento es consistente con las condiciones de la estabilidad macroeconómica, que permiten incentivar favorablemente la inversión nacional y extranjera. Por ello, el Gobierno Nacional considera fundamental la aprobación del proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones.

Artículo 3°. *Incorporación del Documento "Estado Comunitario Desarrollo Para Todos" Al Plan de Desarrollo 2006-2010.* Téngase como parte integral de la parte general del presente Plan Nacional de Desarrollo el documento anexo denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, con la participación del Consejo Superior de la Judicatura, con las modificaciones efectuadas por la presente ley.

Artículo 4°. *Vinculación y armonización de la planeación nacional con la territorial.* La vinculación y armonización del Plan Nacional de Desarrollo con la Inversión Territorial presentará, con carácter indicativo, la distribución plurianual por sectores y regiones. En consecuencia se propone de la siguiente forma:

REGIONALIZACION INDICATIVA-TOTAL GENERAL
PLAN DE INVERSIONES 2007-2010

Cifras (Millones de Pesos Constantes de 2006)

	REGIONES							
SECTORES	AMAZONIA	BOGOTA	CENTRO ORIENTE	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	ORINOQUIA	NACIONAL	TOTAL
Acción Social	301,575	517,920	1,674,734	1,824,713	1,876,867	494,275	529,186	7,219,270
Agropecuario	83,937	0	1,081,878	991,082	926,200	312,098	2,116,929	5,512,123
Ambiente, Viv. y Dllo. Terr.	123,174	405,228	1,367,544	1,121,002	1,563,935	274,921	15,703,475	20,559,279
Asignaciones Especiales	32,714	22,300	155,011	203,322	316,662	58,741	0	788,750
Comercio, Ind. y Tur.	2,957	27,025	47,622	20,103	43,901	4,246	600,231	746,086
Comunicaciones	230,214	1,336,128	1,195,061	1,835,215	2,458,751	398,727	1,504,520	8,958,617
Congreso	0	0	0	0	0	0	13,459	13,459
Cultura	5,648	182,948	58,857	63,907	163,852	15,090	166,524	656,826

	REGIONES							
SECTORES	**AMAZONIA**	**BOGOTA**	**CENTRO ORIENTE**	**COSTA ATLANTICA**	**OCCIDENTE**	**ORINOQUIA**	**NACIONAL**	**TOTAL**
DANE	2,213	261	19,493	13,332	11,872	2,568	375,702	425,443
Dansocial	0	0	0	0	0	0	17,322	17,322
Defensa	0	0	0	0	0	0	9,837,445	9,837,445
Educación	1,342,228	4,658,489	10,029,435	10,575,037	15,098,250	2,104,835	1,764,105	45,572,379
Funpública	0	41,249	3,617	1,177	3,558	684	27,536	77,822
Hacienda	623	1,655,813	346,015	259,235	635,078	1,710	4,223,442	7,121,915
Justicia	148,807	114,032	244,787	74,954	303,635	178,512	2,009,845	3,074,573
Minas y Energía	673,207	734,229	10,542,005	11,180,232	3,558,454	7,079,397	2,126,043	35,893,567
Municipios < 25 Mil Hab.	29,472	0	442,641	193,223	350,553	80,266	0	1,096,156
Organismos de Control	0	0	0	0	0	0	418,877	418,877
Planeación	67,728	152,262	349,069	469,273	481,077	82,792	5,555,562	7,157,765
Presidencia	0	0	0	0	0	0	85,574	85,574
Propósito General	229,404	443,341	2,634,462	1,684,616	2,726,339	459,017	0	8,177,179
Protección Social	2,154,750	3,342,939	8,309,813	9,302,549	13,236,544	3,410,544	3,684,046	43,441,185
Relaciones Exteriores	0	0	0	0	0	0	39,152	39,152
Transporte	459,500	1,692,054	4,536,624	5,509,690	4,602,814	680,854	4,188,756	21,670,292
Total general	**5,888,154**	**15,326,217**	**43,038,669**	**45,322,663**	**48,358,344**	**15,639,278**	**54,987,731**	**228,561,055**

Las anteriores cifras corresponden a la proyección de las erogaciones que realizarán la nación, los establecimientos públicos, el sector descentralizado y el sector privado, directa o indirectamente en las diferentes regiones del país.

TITULO II

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS

CAPITULO I

Proyección de Recursos Financieros

Artículo 5°. *Proyección de los recursos financieros disponibles para el Plan de Inversiones Públicas 2006-2010.* El Plan de Inversiones Públicas tendrá un valor de doscientos veintiocho billones quinientos sesenta y un mil cincuenta y cuatro millones de pesos **($228.561.054.000.000)** a pesos constantes de 2006, financiados de la siguiente manera:

Cifras en millones de pesos de 2006

Fuentes		**Usos**	
Ingresos Presupuesto General de la Nación	**151,805,343**	Gobierno Nacional	**132,934,272**
Recursos Nación	130,789,542	Sistema General de Participaciones	72,615,227
Recursos Contingentes Nación	2,144,730	Inversión	60,319,045
Recursos Propios Establecimientos Públicos	18,871,071	Establecimientos Públicos	**18,871,071**
Recursos Propios EICE y SEM [1]	**18,971,017**	S. Descentralizado	**18,971,017**
Participación Sector Privado	**57,784,694**	S. Privado	**57,784,694**
Total	**228,561,054**	**Total**	**228,561,054**

[1] Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

CAPITULO II

Descripción de los principales programas de inversión

Artículo 6°. *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 2006-2010, es la siguiente:

1. ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS

El Estado Comunitario es el instrumento que el Plan de Desarrollo concibe para lograr un desarrollo que beneficie a todos. El Estado Comunitario sostiene que la seguridad es un valor democrático, indispensable para la paz, y por eso se empeña en garantizarla, con total apego a los valores y procedimientos democráticos, y con plena vigencia de todas las libertades civiles y de los Derechos Humanos.

Como directriz general del enfoque económico, el Estado Comunitario no ve ninguna contradicción entre el crecimiento económico y la cohesión social. Por el contrario, ve esos dos elementos como complementarios, e incluso como necesarios el uno para el otro. La confianza del inversionista permite el crecimiento económico con el cual se pueden financiar los instrumentos de cohesión social previstos en el Plan. El crecimiento se ve como insostenible sin equidad, mientras que los esfuerzos de cohesión social sin crecimiento sólo son capaces de distribuir pobreza. Al tiempo que en el Plan se hace un gran esfuerzo de inversión en seguridad democrática, hay el cuidado de que la inversión social crezca aún más.

2. POLITICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRATICA

Con el propósito de avanzar en la consolidación de las condiciones de seguridad, se continuará la tarea por alcanzar una Nación que haga de la seguridad democrática un verdadero puente hacia la paz, la reconciliación y la prosperidad general. En este sentido, además de los innegables logros en materia de preservación de la vida, la política de defensa y seguridad democrática ha tenido y seguirá teniendo un componente importante de política social. El logro de estos propósitos requerirá la concurrencia de esfuerzos del Gobierno Nacional, la comunidad internacional, las entidades territoriales y la sociedad colombiana.

2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática

Las acciones tendientes a consolidar la política de defensa y seguridad democrática se dirigirán a garantizar el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, a combatir el problema de las drogas y el crimen organizado y a promover una política de seguridad y convivencia ciudadana desde lo local.

La estrategia definida por el Ministerio de Defensa Nacional para garantizar el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional implica implementar cinco líneas de acción: enfrentar las amenazas, dar sostenibilidad a la política, fortalecer las relaciones con la comunidad, mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y adelantar reformas estructurales a la Fuerza Pública. Para ello, será indispensable continuar con el fortalecimiento y profesionalización de las Fuerzas Militares y la Policía, proceso que incluye el respaldo para la defensa judicial de los miembros que enfrentan investigaciones por hechos relacionados con el servicio, al tiempo que se debe aumentar la movilidad de las unidades y avanzar en el desarrollo de la Doctrina Conjunta y Combinada. Igualmente, resulta clave mantener las capacidades estratégicas del Estado y fortalecer las capacidades de inteligen-

cia estatal. Para esto, se conformará la "Comunidad de Inteligencia", como un sistema donde un Plan Nacional integre, coordine y articule la actividad de las entidades que cumplen funciones de inteligencia en el país. Se continuará el proceso de modernización del DAS como una entidad fundamental dentro de esta comunidad.

Se considera indispensable desarrollar un conjunto de programas sectoriales de respaldo a la política como son: incrementar la disponibilidad, modernización y estandarización del armamento, las comunicaciones y la infraestructura operacional; la modernización de la carrera militar y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En este último punto, se harán los ajustes en las normas presupuestales de manera que se incentiven los proyectos de investigación y desarrollo de las entidades que conforman el grupo social y empresarial de la defensa. Adicionalmente, serán reformados y articulados los diferentes programas de protección a personas existentes en el país y se implementará un programa de rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, que comprende entre otros un apoyo económico a los soldados regulares discapacitados que no cuentan hoy con un respaldo suficiente en estos casos.

Para avanzar en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, se considerará prioritaria la consecución de equipos, sistemas logísticos, infraestructura y capacidades técnicas que permitan ejercer un control efectivo sobre los distintos flujos que traspasan las fronteras nacionales. Estos esfuerzos permitirán que la tasa de homicidios por 100 mil habitantes llegue a 25 en 2010 y que el número de secuestros extorsivos se reduzca en un 65%. Para llevar a cabo estas estrategias el Gobierno hará un esfuerzo adicional a los recursos del Marco de Gasto de Mediano Plazo, cercano a los $8,3 billones.

En lo que se refiere al combate, al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, se fortalecerá la política en materia de control a los cultivos ilícitos haciendo énfasis en los Grupo Móviles de Erradicación y en Familias Guardabosques (que será integrado con otros programas de desarrollo alternativo). De la misma manera, se dará continuidad a las acciones de interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre y al control al tráfico de armas y precursores químicos mejorando la capacidad operativa de la Fuerza Pública.

La erradicación voluntaria se fortalecerá dando continuidad a los Programas de 'Familias Guardabosques' y 'Desarrollo Alternativo', de manera que para el cuatrienio 2006-2010 estarán vinculadas 80.000 Familias Guardabosques y 50.000 habrán consolidado sus proyectos productivos.

Se consolidará la política de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, mediante la descentralización de la misma, se revisarán y robustecerán las medidas de prevención en aulas educativas, los sistemas de comunicación y difusión de los riesgos asociados con el consumo, entre otras.

Bajo el principio de "responsabilidad compartida", se procurará posicionar a Colombia en los escenarios multilaterales de decisión sobre el tema de drogas ilícitas. Se adelantará, a nivel internacional, una activa campaña contra el consumo de estupefacientes y se invitará a los países de la comunidad internacional a que cooperen con las diferentes acciones dirigidas a combatir este problema.

Se mantendrá la política de extradición y se fortalecerán los mecanismos relacionados con el proceso de investigación judicial, al igual que se reestructurará, la Dirección Nacional de Estupefacientes. En este mismo sentido, se fortalecerán las entidades encargadas de la detección, control del lavado de activos y extinción de dominio y se aumentará la eficiencia y eficacia de este proceso. Igualmente, se apoyará el sostenimiento financiero del Sistema Integrado de Monitoreo y Control de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Sin perjuicio de lo que establezca esta ley, para el logro de estos propósitos será necesaria la actualización de las Leyes 30 de 1986 y 793 de 2002.

En términos de lucha contra el secuestro y la extorsión, se fortalecerán las herramientas técnicas y legales que han facilitado la desarticulación de organizaciones dedicadas a la comisión de estos delitos y los mecanismos que han permitido incrementar la capacidad preventiva y reactiva del Estado.

Será necesario optimizar los sistemas de información, difusión y aplicación de las medidas de atención que prevé la ley para el secuestrado y su familia; implementar y ejecutar un plan de acción que permita replicar regionalmente las políticas de intervención y atención a las víctimas. Adicionalmente, se formulará una estrategia de lucha contra la extorsión.

El Gobierno promoverá una estrategia integral para la convivencia y seguridad ciudadana, en el marco del afianzamiento de la presencia municipal de la Policía Nacional y su ampliación a los corregimientos colombianos. Para ello, se fortalecerá el modelo de policía comunitaria mediante mejoras en movilidad, tiempos de respuesta y comunicación con la población civil. En este contexto, se actualizará el Código Nacional de Policía. Así mismo, se implementará el sistema integrado de emergencias y seguridad y el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) y los consejos municipales de seguridad. Igualmente, se promoverá el desarrollo de un Sistema Nacional Unico de Registro Público Obligatorio para la prevención de los delitos contra la libertad, la integridad, la formación sexual y el incesto, cometidos en menores de edad, así como de la violencia intrafamiliar. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. Así mismo se avanzará en la prevención de la criminalidad juvenil, con el fin de aumentar la capacidad institucional para proteger a la población vulnerable.

Principales Metas:

HACIA LA CONSOLIDACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD DEMOCRATICA	Línea de base*	Meta cuatrienio
Porcentaje de reducción de secuestros extorsivos (1)	57,3%	64,7%
Porcentaje de reducción tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes (2)	45,9%	29,5%
Familias beneficiadas con pagos en el programa Familias Guardabosques (Acum.)	43.271	80.000

* Las cifras de la 'Línea de base' corresponden al acumulado durante el período 2002-2006, salvo que se especifique algo diferente en la leyenda del indicador.

(1) La línea de base se toma comparando la reducción entre los cuatrienios 1998-2002 y 2002-2006.

(2) Proyección 2006: 35,5%. Fuente: DNP-DJS. La línea de base se toma comparando el año 2006 frente al 2002.

2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación

En aras de la superación del desplazamiento forzado por la violencia, el Estado garantizará la atención integral de esta población bajo un enfoque de goce de derechos, destinando recursos de hasta $4,1 billones. Esta política buscará prevenir el desplazamiento forzado, atender integralmente la emergencia y lograr la estabilización e integración socioeconómica de la población desplazada, articulando los programas diseñados específicamente para atender a esta población con aquellos previstos para la reducción de la pobreza. Para lograr lo anterior, se requiere que se actualice y depure el Registro Unico de Población Desplazada (RUPD).

Se pasará de una atención individual por entidad, a una atención coordinada y articulada de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD); de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado de su propio proceso. En particular, se atenderá la necesidad de aumentar el número de cupos educativos para la población desplazada, el número de afiliados al Régimen Subsidiado de Salud y el número de familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras y con el Programa Familias en Acción. Así mismo, se aumentarán los subsidios de Fonvivienda para esta población y los cupos en el SENA para capacitación laboral.

En términos de la garantía y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, durante el próximo cuatrienio se culminará la elaboración e implementación del Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH y se fortalecerán y consolidarán el Sistema de Alertas Tempranas y el Comité Interinstitucional, como mecanismos de prevención de la violación masiva de DDHH e infracciones al DIH. Se

continuará con los Programas de Protección de Poblaciones Específicas y Comunidades en Riesgo. Adicionalmente, en el marco de la iniciativa presidencial en torno al respeto a la vida, se complementarán los avances en materia de protección a personas amenazadas y se consolidarán los procesos encaminados a la disminución de los factores de riesgo de las comunidades focalizadas. Se garantizarán los compromisos de la fuerza pública con el respeto y garantía de los DDHH y DIH, a través del mejoramiento de la justicia penal militar y el ajuste de los Programas de Formación en DDHH y DIH. Se profundizarán las acciones sectoriales de comunicación y educación en DDHH y DIH, para lo cual se culminará la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh).

Se avanzará en el cumplimiento de los compromisos frente a los organismos o agencias internacionales, en especial en los procesos de búsqueda de soluciones amistosas que se tramitan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se coordinará el pago de obligaciones económicas a cargo de la Nación, para lo cual el Gobierno reglamentará la materia.

Se robustecerán los sistemas de información y monitoreo, entre ellos el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, así como los espacios institucionales de coordinación y seguimiento a las políticas públicas que garantizan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un aspecto central por desarrollar será la implementación de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones de DDHH y DIH, bajo los lineamientos del Conpes.

Así mismo, se considera fundamental continuar con la política de desmovilización y reintegración, teniendo en cuenta los ajustes necesarios de acuerdo con los requerimientos para la concreción de la paz.

El Estado colombiano consolidará una política orientada a la construcción de programas y acciones destinados a la reconciliación de las víctimas y victimarios, la adopción de medidas que permitan la reparación de víctimas y la restitución de derechos transgredidos o violados, la aplicación de estrategias de reintegración para buscar la reincorporación a la vida social y económica de los miembros de los grupos armados al margen de la ley y la aplicación de programas destinados a elaborar y difundir la memoria histórica.

Se dará apoyo a los mecanismos de justicia transaccional, adoptados por el Congreso de la República y validados judicialmente por la Corte Constitucional, como complementarios a procesos de desmovilización, desarme y reinserción de grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de políticas de paz dirigidas por el Gobierno Nacional.

La prevención y atención de sobrevivientes de accidentes por minas antipersona (MAP) y municiones sin explotar (MUSE) harán parte primordial de la estrategia de reconciliación.

El Gobierno impulsará la segunda fase del Programa de Paz y Desarrollo. Igualmente, en los próximos cuatro años el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) avanzará en el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad, legitimidad, credibilidad y confianza de los ciudadanos en el Estado. Para lo anterior, será necesario consolidar su intervención y difundir la estrategia de coordinación interagencial para la coordinación social del territorio en zonas no intervenidas.

Principales Metas:

DESPLAZAMIENTO FORZADO, DERECHOS HUMANOS Y RECONCILIACION	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (desplazados)	260.269	1.200.000
Familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras	1.831	12.850
Familias desplazadas beneficiadas por el programa Familias en Acción (Acum.)	99.807	300.000
Nuevos cupos educativos para población desplazada (contratación del servicio). Línea de base 2005	232.115	400.000
Familias vulnerables y desplazadas vinculadas a programas de Paz y Desarrollo	-	85.302
Corregimientos priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)	-	332

3. REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD

La estrategia de equidad y reducción de la pobreza, consistirá en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos generen ingresos suficientes para llevar una vida digna.

Las acciones del Estado se orientarán a crear condiciones para que la población pobre supere su situación. El reto principal de la promoción social estatal, además de procurar que la población no caiga en situaciones de privación socialmente inadmisibles, será procurar que mediante un proceso de inclusión social y de acumulación de capital físico y humano, salga definitivamente de su condición de privación o vulnerabilidad. Para el efecto, será necesaria la articulación de estrategias y programas, procurando una acción integral en torno a la familia, mejorando el impacto de las intervenciones. Así se buscará la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo ya logrado.

Para ello se desarrollan políticas y acciones en los siguientes temas:

3.1 Pobreza y población vulnerable

Una de las estrategias para combatir la pobreza y la desigualdad es procurar que los esfuerzos que adelante el Estado y la sociedad civil cuenten con mecanismos explícitos dirigidos a dar acceso preferente a la población más pobre y vulnerable a los servicios sociales del Estado, con una mejor focalización de los subsidios y sus instrumentos. Para estos propósitos resulta importante articular el Sistema de Protección Social y fortalecer el componente de promoción social, que comprende el conjunto de acciones del Estado, la sociedad, la familia, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, bajo un marco de corresponsabilidad. Por su parte, el Sistema de Promoción Social, comprende el conjunto de entidades y organismos públicos y privados, normas y procedimientos que están en función del diseño, formulación, inspección, vigilancia, control y la ejecución de las acciones de promoción social, incluyendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, bajo la dirección del Ministerio de la Protección Social.

En este contexto el Gobierno Nacional pondrá en marcha la Red de Protección Social para la Superación de la Extreman Pobreza, que busca atender 1,5 millones de familias en esta situación, brindándoles acceso integral a los programas y servicios sociales. Para lograr estos objetivos la Redep canalizará inversiones cercanas a los $19,6 billones durante los próximos cuatro años. La Red tendrá como énfasis el fortalecimiento del capital humano de las familias y su habilitación y acompañamiento para emprender proyectos de vida y su inserción autónoma en procesos productivos y de emprendimiento y a los demás componentes del Sistema de Protección Social.

Adicionalmente, el Sistema de Protección Social fortalecerá las políticas transversales en seguridad alimentaria y nutricional, discapacidad, envejecimiento y vejez, familia, infancia y adolescencia, primera infancia en la prevención y control de la violencia y el abuso sexual infantil y de género. El Gobierno Nacional definirá los criterios, mecanismos y procedimientos para la identificación de la población discapacitada beneficiaria de los programas sociales del Estado, dirigidos a la población pobre o en condiciones asociadas de vulnerabilidad.

La reducción de la pobreza dependerá en buena medida del cumplimiento de otras metas, especialmente en el área social, pero también en infraestructura, vivienda, seguridad y justicia, entre otros.

Para ello se debe: reducir el índice de pobreza al 39,6% con la expectativa de alcanzar niveles del 35%; reducir el índice de indigencia al 8%; tener 1,5 millones de familias vinculadas al Programa Familias en Acción; y vincular 1,5 millones de familias a la red de protección social contra la extrema pobreza. Para cumplir con estos propósitos, y hacer seguimiento de su evolución, se contará con información periódica y veraz; el DANE o la entidad especializada que determine el Gobierno Nacional, debe producir cifras de pobreza dos veces al año, teniendo

en cuenta la metodología señalada por la misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Así mismo, se hace necesario que los Ministerios y sus entidades descentralizadas adscritas, así como Acción Social, revisen y ajusten el diseño y los procesos de identificación, selección de beneficiarios y asignación de recursos de los programas sociales existentes, de acuerdo con los lineamientos generales para la focalización del gasto público social, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación. A su vez, se actualizará el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Sisbén.

Principales Metas:

POBREZA Y POBLACION VULNERABLE	Línea de base	Meta cuatrienio
Pobreza (porcentaje de la población)	49,2%	39,6%
Indigencia (porcentaje de la población)	14,7%	8%
Familias vinculadas a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema	-	1.500.000

3.2 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social

La complejidad del fenómeno del desempleo requerirá de la acción conjunta y coordinada de políticas macroeconómicas e institucionales, así como de una serie de intervenciones sectoriales, que actúen de manera especial sobre la población más vulnerable.

El Gobierno Nacional debe emprender acciones orientadas a la generación de trabajo en condiciones dignas, a través de la promoción y divulgación de los principios y derechos fundamentales del trabajo y la prevención y reducción de la conflictividad laboral. De igual forma, el Gobierno impulsará con los empresarios y los trabajadores la implementación de trabajo decente contando con la asesoría técnica de organismos como la OIT. Así mismo, se desarrollará el programa de iniciativas locales de gestión empresarial, se fortalecerán los observatorios regionales de mercado de trabajo, se consolidarán pactos regionales de empleo, se realizarán estudios de mercado de trabajo regionales y se implementarán modelos alternativos de emprendimiento y generación de ingreso, promoviendo a las familias con menores dotaciones y en condición de pobreza y vulnerabilidad.

En cuanto a la explotación económica del menor y la reducción del trabajo infantil, se deberá consolidar la política integral de Estado para la prevención de este fenómeno y la protección de los adolescentes trabajadores. En particular, se debe avanzar en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, mediante una estrategia integrada que prevenga y erradique, entre otras, la explotación sexual infantil. Para tal fin se impulsará en coordinación con la estrategia de erradicación de las peores formas de trabajo infantil el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Principales metas:

Mercado y relaciones laborales	Línea de base	Meta cuatrienio
Tasa de desempleo. Línea de base 2006	11,9%	8,8%
Tasa de desempleo de los menores de 24 años. Línea de base 2005	26%	20%
Duración promedio del desempleo (meses). Línea de base 2005	11	7
Trabajo infantil (proporción de la PEA infantil (5-17 años) respecto al total de la PEA). Línea de base 2005	7,2%	5,3%
Empresas creadas por el Fondo Emprender	777	1.768
Empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Emprender	4.171	9.100

3.3 Sistema de Protección Social

Otra de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad será garantizar el funcionamiento adecuado de los mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas que enfrentan. El objetivo principal que se debe alcanzar frente al Sistema de Protección Social es lograr la efectiva articulación de tres grandes componentes: i) Seguridad Social Integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante); ii) Sistema de Promoción Social-Sistema Social de Riesgo; y iii) Sistema de Formación de Capital Humano (sector educativo y formación para el trabajo).

En términos de Seguridad Social en Salud, se tiene como meta la universalización del aseguramiento. Para ello se implementarán tres estrategias: i) Universalización del Régimen Subsidiado para la Población Sisbén 1 y 2; ii) Implementación de subsidios parciales a la cotización del Régimen Subsidiado o Contributivo para la población en transición (nivel 3 del Sisbén); y iii) Incremento de la afiliación al Régimen Contributivo y actualización del plan de beneficios. Esto implicará, entre otras, reducir la evasión y elusión de aportes al régimen contributivo, a través de la implementación universal de la planilla integrada de aportes y la interoperabilidad de los sistemas y registros de información de aportantes (RUA), afiliados (RUAF) y el Sisbén; incrementar, hasta medio punto, el aporte de cotizaciones a cargo del empleador al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a partir de 2007; y transformar los recursos de subsidio de oferta a demanda a partir de esa misma fecha. Igualmente, se promoverá el adecuado flujo de recursos y el saneamiento de la cartera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, de acuerdo a los lineamientos del Conpes.

Se debe tener en cuenta que la operación eficiente de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas será una premisa fundamental y este principio, también, se aplicará a aquellas IPS públicas donde las condiciones del mercado no permiten su supervivencia a partir de la venta de servicios a los diferentes pagadores. Para lograr una mayor eficiencia de los recursos se fortalecerá la gestión de las entidades territoriales en el manejo de la Red de Prestadores Públicos, garantizando el acceso, calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera de las instituciones públicas y de la Red. Para el efecto las entidades territoriales deben viabilizar y adoptar el plan de organización de la red de prestadores de servicio de salud, previo concepto favorable del Ministerio de la Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

De otra parte, se adoptarán mecanismos con el propósito de adelantar el saneamiento de la cartera hospitalaria, para lo cual se identificarán fuentes de financiamiento para el cubrimiento de las obligaciones pendientes de pago, por parte de las entidades territoriales con las IPS, por concepto de la atención de la población pobre no asegurada y con las ARS del Régimen Subsidiado.

En el tema de salud pública, tiene especial importancia la reducción de la mortalidad infantil y materna; la ampliación de la cobertura de vacunación al 95%, el desarrollo de acciones de educación y salud sexual y reproductiva, acompañada del incremento de la prevalencia del uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa, así como la creación y/o fortalecimiento de servicios diferenciados en salud sexual y reproductiva para adolescentes; de servicios la reducción de la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino; el mantenimiento de la cobertura de atención institucional del parto; el aumento de la cobertura de terapia antirretroviral; la detención del crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo; la promoción de hábitos saludables de vida mediante campañas de actividad física para todos los colombianos, como propósito de prevención y control de las enfermedades no transmisibles; la reducción de la desnutrición global o crónica de la anemia en niños menores de 5 años y en mujeres gestantes y lactantes; la reducción de muertes por malaria o dengue; la reducción de la incidencia en municipios con malaria urbana, el mantenimiento de la prevalencia general de infección por VIH por debajo del 1,2%, y la reducción de los índices de infestación por Aedes en los municipios categoría especial 1 y 2, por debajo de 1.800 metros sobre el nivel del mar, por ser los que más problemas presentan. Con el compromiso de avanzar en la reducción de las brechas regionales y poblacionales existentes se promoverá, conforme a los lineamientos de focalización definidos en el Conpes Social 100, la priorización de las acciones en salud pública a la población más pobre.

El Gobierno Nacional coordinará, en el marco de la política de salud pública y la organización de la prestación de los servicios de salud a ni-

vel nacional, los mecanismos que permitan acceder de manera oportuna al suero antiofídico, de acuerdo a patrones de riesgo presentados en las regiones.

Es necesario el fortalecimiento del Sistema de Información de la Protección Social para el mejoramiento de la vigilancia en salud pública, el monitoreo, la evaluación y el ajuste de la unidad de pago por capitación y el comportamiento financiero de los agentes, la actualización de los planes de beneficios y el reconocimiento de los servicios no incluidos en estos. Para el efecto, los agentes del SGSSS, deben diligenciar, recolectar, procesar, usar y enviar al Ministerio de la Protección Social, los registros individuales de la prestación de servicios (RIPS) en los términos y condiciones que este defina. Su envío es obligatorio y constituirá un criterio de permanencia en el sistema y un indicador de gestión.

Las entidades territoriales y las entidades promotoras de salud, deben concurrir en la gestión de la salud pública orientando sus acciones y programas al logro de las metas prioritarias en salud pública, definidas por el Ministerio de la Protección Social y al control de los riesgos en salud de la población a su cargo.

Se requiere que el Ministerio de la Protección Social desarrolle un esquema de monitoreo que permita conocer los resultados en la implementación y desarrollo del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad a través de indicadores, así como un sistema de certificación, recertificación y registro único nacional para el mejoramiento del Talento Humano en Salud.

Se hace necesario que el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento Nacional de Planeación elaboren de forma conjunta la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el cual se establezcan las responsabilidades de actores, en cuanto a la articulación de las acciones. Las principales líneas de acción serán: i) Mejorar el abastecimiento y la eficiencia del mercado de alimentos de tal manera que se reduzcan los márgenes de intermediación; ii) Desarrollar redes regionales de seguridad alimentaria y nutricional; iii) Articular los diferentes Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional e implementar mecanismos de focalización, en coherencia con el Conpes Social 100; iv) Atender los factores asociados a la estabilidad del suministro externo con miras a los efectos que pueda tener el TLC sobre la oferta de alimentos de la canasta básica; v) adecuar y fortalecer el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS); iv) articular los Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional; vii) **Unificar los sistemas y parámetros de evaluación del estado nutricional de niñas, niños, y adolescentes.- El Gobierno reglamentará lo pertinente.**

También se requiere que el Ministerio de la Protección Social lleve a cabo el proceso de definición y desarrollo de la política de Envejecimiento y Vejez.

En cuanto a la atención a la niñez, el Gobierno Nacional desarrollará mecanismos y estrategias que avancen progresivamente en el mejoramiento de la prestación de los servicios de atención y cuidado de la niñez, con la participación de las entidades territoriales, cooperación internacional, ONG, y empresa privada. Igualmente, optimizará el componente educativo en hogares comunitarios de bienestar e implementará las estrategias necesarias con el fin de cualificar la prestación del servicio de los niños y niñas en la primera infancia. Así mismo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, y los Ministerios se implementará la estrategia "municipios y departamentos por la Infancia y la Adolescencia". El Plan de Inversiones incluirá los recursos previstos por la Ley 88 de 1989 con destino a los Hogares Comunitarios de Bienestar.

Para la atención integral de la primera infancia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar coordinará con los Ministerios de Educación Nacional y de la Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, entre otras, la implementación, seguimiento y evaluación de la política.

El ICBF coordinará en los niveles nacionales, departamental, distrital y municipal la implementación del Plan Nacional de la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar "Haz Paz 2005-2015", con el fin que desde tales instancias se desarrollen acciones para la prevención, detección y atención de las diferentes formas de violencia de género e intrafamiliar, las cuales requieren de la articulación intersectorial e interinstitucional para su abordaje integral, en corresponsabilidad con la familia, la sociedad civil organizada y los organismos de cooperación internacional; así mismo realizará una actualización conceptual de la violencia intrafamiliar a la luz del Código de la infancia y de la adolescencia y de la normatividad penal.

Se dará continuidad al proceso de registro nacional de población en discapacidad en aras de optimizar la articulación nacional y subnacional en la inclusión social de estas personas. Además, establecerá los mecanismos para que en el diseño e implementación de las políticas públicas se incluya la discapacidad, asegurando, entre otros, la integración educativa y la habilitación y rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. En particular, se desarrollará una política que fomente el acceso de las personas con discapacidad a los beneficios que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional, de tal forma que los discapacitados de niveles I y II del Sisbén de 50 años o más calificados con un porcentaje superior al 50% de discapacidad de conformidad con el Manual de Calificación de Invalidez, puedan acceder a los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente. Así mismo, podrán ser beneficiarios de los subsidios para el aporte de pensión de que trata la Subcuenta de Solidaridad este grupo poblacional y otros grupos que se podrán definir de acuerdo con los lineamientos y los requisitos de acceso que establezca el Conpes y reglamente el Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional promoverá la integración, de las normas en un código, para la atención de la población discapacitada.

En términos de riesgos profesionales y protección al cesante, se aumentará la afiliación al sistema de riesgos profesionales y el número de empresas afiliadas a dicho sistema, al tiempo que se buscará aumentar la cobertura en afiliación a pensiones.

Dentro del contexto del sistema de formación de capital humano, se buscarán logros en cobertura, calidad y eficiencia de la educación. La ampliación de coberturas se trabajará desde la educación inicial hasta la educación superior, con metas tales como atender 400.000 nuevos niños de 3 y 4 años durante el cuatrienio, mayoritariamente de los niveles 1 y 2 del Sisbén, en arreglos institucionales entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF; alcanzar cobertura universal en educación básica, (preescolar, primaria y secundaria) y, ampliar la cobertura en educación media. Para tal fin contribuirán los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados al sector educativo.

De igual forma, se reducirá la tasa de analfabetismo, se aumentará la cobertura bruta en educación superior, principalmente a través de la expansión de la matrícula técnica y tecnológica, y la creación de un fondo para la financiación de la educación superior, que podrá contar con recursos provenientes de la contribución de los egresados de universidades públicas; y disminuir la deserción de la educación básica y media del sector oficial y la de educación superior.

Igualmente, se fortalecerá el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, y el desarrollo de la Ley 1064 de 2005 y se brindará una oferta institucional que posibilite la formación por competencias laborales que incluya el emprendimiento empresarial. Los principales ejes de acción serán la articulación con la educación media y con las universidades, al tiempo que se impulsará la implementación de la reglamentación existente y el desarrollo de nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación y del ciclo de vida de las personas, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional.

Principales metas:

SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL	Línea de base	Meta cuatrienio
Cobertura en afiliación al régimen subsidiado (Nivel Sisbén 1 y 2)	71%	100%
Total de afiliados a riesgos profesionales (Acum.)	5.338.733	6.238.733

SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL	Línea de base	Meta cuatrienio
Alumnos en integración con la Educación Media (Anual)	n.d.	308.958
Niños de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el Programa Desayunos Infantiles (Acum.)	1.006.074	1.306.074
Adultos mayores beneficiados con complemento alimentario (Acum.)	395.925	400.000
Adultos mayores beneficiados con subsidio económico (Acum.)	199.889	600.000
Cobertura de vacunación (todas las vacunas). Línea de base 2005 (1)	87,3%	95%
Mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea de base 2002 (2)	83,3	63
Cobertura de educación preescolar y básica	92%	100%
Cobertura de educación media	65%	73%
Años promedio de educación	7,9	8,5
Cobertura bruta de educación superior	29%	34,7%

(1) Cifras del Ministerio de la Protección Social.

(2) Cifras del DANE.

3.4 Banca de las oportunidades

La Banca de las oportunidades es una política de largo plazo dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso de la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales como ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros. Se buscará atender prioritariamente a los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos, las madres comunitarias, desplazados, los microempresarios, la población vulnerable, las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores que actualmente no están adecuadamente atendidos. La red de la Banca de las oportunidades estará conformada por entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las Organizaciones No Gubernamentales y las Cajas de Compensación Familiar. Esta red financiará proyectos productivos y de generación de ingresos para la población más pobre y se encargará de hacer un seguimiento periódico a cada proyecto financiado. De esta manera, esta red buscará contribuir a la superación de la pobreza, promover la igualdad, suavizar las fluctuaciones de ingresos y consumo de los más pobres y generar un mayor crecimiento económico.

El Gobierno Nacional facilitará la labor de la red a través de reformas al marco regulatorio; estrategias de promoción e incentivos, y acuerdos con el sector financiero alrededor de metas específicas en ampliación de cobertura física, diseño de productos especializados ajustados a las necesidades financieras de la población y acceso de la población urbana y rural a los servicios financieros.

Mediante la Banca de las oportunidades todos los municipios del país contarán con presencia financiera en 2010 y se colocarán 5 millones de microcréditos a lo largo de todo el territorio nacional.

Para promover de manera efectiva el proceso de bancarización de la población de bajos ingresos, se propone la eliminación de los costos y restricciones para el acceso al sistema financiero mediante la creación de una "cuenta de ahorro de bajo monto" como instrumento de captación especial que reúna las características necesarias, tales como requisitos de monto, saldos, movimientos, comisiones y las demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

3.5 Ciudades amables

La Política de Desarrollo Urbano define medidas concretas para la generación de suelo para VIS en los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, relacionadas con la simplificación de los trámites para la aprobación de Planes Parciales, el fortalecimiento de los instrumentos para el control urbano, así como la definición de normas jurídicas claras y estables a través de un Estatuto único de vivienda y desarrollo urbano. El Gobierno Nacional podrá establecer estímulos en la forma de asignación de los recursos vinculados al desarrollo urbano para los municipios que incorporan en sus planes de desarrollo los terrenos suficientes y metas mínimas para atender la demanda de vivienda de interés social, de acuerdo con la metodología que defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En complemento, se fortalecerá la política de espacio público mediante el acompañamiento a los municipios en su adecuada incorporación en los POT y el sistema de planificación regional mediante la reglamentación por parte del Gobierno Nacional de los instrumentos intermedios de ordenamiento territorial para el suelo suburbano y rural. Con relación a la información para el desarrollo territorial, se mantendrá la actualización catastral urbana en niveles superiores al 90% logrando su articulación con el registro en 10 ciudades.

Por su parte, la Política de Vivienda contempla el fortalecimiento de la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos, para lo cual se mantendrá el requisito de ahorro programado para el subsidio y se promoverá un esquema que vincule de manera efectiva este ahorro con el crédito. Así mismo, debe fortalecerse la Garantía VIS, el crédito a hogares vinculados a la economía informal y el fondeo de largo plazo para vivienda mediante la reglamentación del artículo 11 de la Ley 546 de 1999.

Adicionalmente, se optimizará el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) definiendo el tope de 135 smlmv para VIS y de 70 smlm para VIS prioritaria, ajustando los criterios de distribución de recursos con base en la información de vivienda del Censo General 2005, estimulando la oferta de VIS prioritario a través de la inversión de las entidades públicas y el programa "Hogares con bienestar", con especial énfasis en la atención de la población vulnerable y de las madres comunitarias. La meta del sector para el cuatrienio es financiar cerca de 828.433 soluciones VIS mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y titulación.

La estrategia en agua potable y saneamiento impulsará el manejo empresarial y los esquemas regionales a través de la implementación de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios, articulando las diferentes fuentes de recursos, con un mejor control sobre la ejecución de los mismos, bajo la coordinación de los departamentos. Dentro de este marco, se desarrollarán la gestión y los instrumentos regulatorios y de control necesarios para adelantar procesos de transformación empresarial, con la vinculación de operadores especializados, en lo posible bajo esquemas regionales, o con la conformación de organizaciones eficientes de tipo comunitario autorizadas por la Ley 142 de 1994. El Gobierno Nacional cofinanciará los Planes Departamentales con aportes de inversión regional, que se distribuirán con criterios de equidad entre los departamentos.

Como parte de la adecuada articulación de recursos y funciones, las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico, deben entregarse a los municipios beneficiarios y concentrar su gestión en la regulación y control ambiental. En este mismo sentido, se fortalecerá el control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en Agua Potable y Saneamiento Básico, y de la Comisión de Regulación para la eficiente prestación de los servicios públicos. Para solucionar la inadecuada disposición final de residuos sólidos, se incentivará a los municipios para la ubicación de rellenos sanitarios regionales y se prohíben las restricciones injustificadas de acceso a los mismos. Finalmente, el Gobierno Nacional apoyará un número limitado de megaproyectos estratégicos de impacto regional, apoyando a las entidades territoriales que implementen esquemas eficientes de prestación del servicio. Bajo esta figura se apoyará megaproyectos como el saneamiento ambiental del río Bogotá y el de tres cuencas críticas, como son: i) Cuenca alta del río Chicamocha; ii) Area Metropolitana de Medellín, y iii) Cuenca Alta del río Cauca. Así mismo, y en conjunto con las entidades territoriales respectivas y demás entidades competentes, el Gobierno Nacional apoyará la gestión de las medidas necesarias, incluyendo la gestión de recursos presupuestales y/o de crédito, con el fin de asegurar el abastecimiento de agua potable para la ciudad de Cali.

Las principales metas del sector son la implementación de 32 planes departamentales, conectar 3,6 millones de personas al servicio de acue-

ducto y 4 millones al servicio de alcantarillado, y mejorar la política de subsidios.

De igual forma, serán de importancia estratégica dentro del programa de ciudades amables los proyectos de saneamiento básico ambiental que se desarrollen con recursos del Fondo Nacional de Regalías, los cuales se pueden ejecutar consultando las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Los proyectos de transporte urbano y movilidad buscan continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional desde 2002, consolidando una política que dé respuesta a las demandas específicas de las ciudades, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos. En las grandes ciudades se plantean estrategias relacionadas con la consolidación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y en las ciudades medianas estudios de movilidad e implementación de sistemas estratégicos de transporte público (SETP). Para estos Sistemas el Gobierno impulsará el uso de combustibles limpios como el gas.

Para la articulación de las anteriores políticas, se propone la implementación del Programa de Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios, con el fin de orientar acciones de reordenamiento y adecuación del espacio urbano de los asentamientos más precarios del país, permitiendo, entre otras acciones, la articulación de los procesos masivos de titulación y el mejoramiento de vivienda.

De otra parte, la estrategia de Ciudades Amables promueve la implementación de Macroproyectos de Interés Nacional para la generación de suelo para VIS y para la optimización de equipamientos de escala regional y nacional, para lo cual se definirá la estructura institucional y operativa adecuada, y las condiciones de participación de la Nación, considerando aspectos jurídicos, técnicos, financieros y presupuestales. De igual forma, se vincularán recursos de otros actores interesados como las entidades territoriales, las Cajas de Compensación Familiar y el sector privado.

Finalmente, para promover procesos de redensificación y renovación urbana en las principales ciudades del país, se viabilizará la celebración de contratos de fiducia y mecanismos financieros, que garanticen la participación de los municipios, distritos y áreas metropolitanas en el desarrollo y cofinanciación de estos procesos.

Principales metas:

CIUDADES AMABLES	Línea de base	Meta cuatrienio
Total soluciones para el financiamiento de vivienda de interés social (1)	395.885	828.433
Nueva población beneficiada con servicios de alcantarillado (2)	n.d.	4.040.871
Nueva población beneficiada con servicios de acueducto (2)	n.d.	3.671.206

(1) De las 395.885 soluciones de vivienda, 35.642 corresponden a créditos para VIS asignados a través de la línea de redescuento Findeter y otras entidades del sector financiero (sin subsidio).

(2) Debido a que no se cuenta con los resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2006-III trimestre, los datos sobre nueva población beneficiada con servicios de acueducto y alcantarillado durante el período 2002-2006 aún no está disponible.

3.6 Infraestructura para el desarrollo

En este tema se pondrán en práctica tres estrategias: i) accesibilidad territorial, ii) acceso a los servicios de energía eléctrica y gas, e iii) inclusión digital.

Debido a la dispersión en la localización geográfica de la población rural colombiana, se participará en el desarrollo de sistemas de movilidad intermodal que optimicen el uso de las infraestructuras actuales, disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento hacia los centros urbanos, centros de acopio y pasos de frontera. Se promoverá la construcción, el mejoramiento e integración de la infraestructura instalada, en especial en zonas donde el transporte aéreo y fluvial son la principal alternativa de transporte y en aquellos territorios que tengan el turismo como estrategia de desarrollo.

En términos de la estrategia de acceso a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, el Gobierno Nacional avanzará en la consolidación del marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica y, en el proceso de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil.

De igual forma, se avanzará en el fortalecimiento de las empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria de la Nación, a través de la consolidación de códigos de buen gobierno corporativo y la vinculación de operadores estratégicos. Así mismo, se diseñarán esquemas sostenibles de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, incluyendo la revisión de los esquemas tarifarios y de subsidios que se aplican en estas zonas. Se promoverán proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la implementación de tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa.

También se trabajará en la masificación del uso de gas licuado de petróleo, sin que esto afecte el propósito gubernamental de impulsar usos alternativos de este energético. Para estos efectos se establecerán incentivos para que los agentes formales de la cadena presten los servicios de distribución y comercialización en capitales de departamento, cabeceras municipales y áreas rurales donde la distribución del gas natural no sea económicamente viable. Adicionalmente, a través del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, se continuará financiando el desarrollo de infraestructura de gas natural, el cual incluye las conexiones de los usuarios de menores ingresos.

Como resultado de lo anterior, se espera aumentar la cobertura del servicio de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional y en las zonas no interconectadas. Adicionalmente, se incrementará el tiempo promedio de servicio en estas zonas.

En relación con las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), el Gobierno Nacional adelantará acciones orientadas a: i) promover el acceso y servicio universal a las TIC mediante programas comunitarios; ii) reducir la brecha de apropiación de TIC entre las diferentes regiones del país; iii) fortalecer la radio nacional y televisión pública; iv) desarrollar departamentos y municipios digitales; y v) promover nuevas tecnologías que estimulen la libre competencia.

Para garantizar niveles apropiados de servicios y acceso a las telecomunicaciones, se promoverá la redefinición de la estructura de financiación de las telecomunicaciones sociales bajo los principios de simplicidad, eficiencia y sostenibilidad.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones tomará las medidas necesarias para que todos los operadores aporten a las comunicaciones sociales, en condiciones equiparables, de modo que se incentive el acceso a los servicios por parte de la población con menores ingresos.

Así mismo, el Fondo de Comunicaciones continuará impulsando programas comunitarios de acceso universal a las TIC, como el programa "Conectividad a Internet de Banda Ancha para Instituciones Públicas". De otra parte, se implementarán nuevos esquemas de acceso universal a las TIC, se promoverá la generación de contenidos y aplicaciones de TIC y se implementarán programas orientados al aprovechamiento y uso de estas tecnologías por parte de la población de menores ingresos.

Para apoyar los programas relacionados con el acceso a las TIC, la instalación de la infraestructura computacional, y el desarrollo de los procesos de acompañamiento y apropiación de estas tecnologías, el Gobierno Nacional promoverá acuerdos con los entes territoriales y demás instancias pertinentes, para la destinación de recursos a la adecuación de las salas de cómputo, la apertura de las instituciones educativas a la comunidad, la compra y el mantenimiento de equipos y la realización de las actividades de capacitación en TIC.

De otra parte, para el fortalecimiento de la radio nacional y la televisión pública, se promoverá la eficiencia en la operación de las redes y se diseñará un nuevo esquema de financiación que garantice su sostenibilidad. En este sentido, se definirán criterios para la producción de contenidos, se promoverá la comercialización de parte de la parrilla

de programación de los canales públicos nacionales y se fomentará la modernización y expansión de la infraestructura.

De manera complementaria a las acciones en materia de infraestructura, el Gobierno Nacional implementará mecanismos con el fin de lograr una mejor focalización en la asignación de los subsidios en servicios públicos domiciliarios.

Principales Metas:

INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO	Línea de Base	Meta cuatrienio
Cobertura de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional. Línea de base 2005 (1)	93,6%	95,1%
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas	15.000	40.000
Incremento en tiempo promedio de servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas	30%	10%
Porcentaje de Alcaldías con conectividad - Compartel	56,6%	94,3%
Porcentaje de sedes educativas oficiales beneficiadas con conectividad de banda ancha (urbanas y rurales) - Compartel	8,9%	54,8%
Porcentaje de hospitales con conectividad - Compartel	18,2%	90,4%
Porcentaje de bibliotecas con conectividad - Compartel	0%	22,1%
Porcentaje de centros provinciales de gestión agroempresarial con conectividad – Compartel	63,5%	90,5%
Centros comunitarios con Internet en banda ancha	820	10.000

(1) Cifras del DANE.

(2) Considera únicamente los centros provinciales de gestión consolidados.

3.7 Equidad en el campo

Con el objeto de reducir la pobreza en el campo y mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos, es necesario adoptar las siguientes políticas: i) acceso a los recursos de producción; ii) mejoramiento de su capacidad productiva; iii) acceso a servicios públicos que permitan mejorar sus condiciones de vida; y iv) oferta de alternativas que permitan desestimular la expansión de los cultivos ilícitos.

Para mejorar el acceso a los recursos de producción en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, se buscará avanzar en el ordenamiento social de la propiedad a través de la titulación y adjudicación de las tierras, especialmente de las provenientes de la extinción de dominio y de aquellas que se adjudiquen por medio del subsidio integral de tierras. Con el fin de buscar que este proceso sea más eficiente, transparente y equitativo, se privilegiarán mecanismos de libre acceso por demanda a través de convocatorias. El Incoder se encargará de promover adecuadamente estos mecanismos y de asesorar a los campesinos más necesitados, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, en la elaboración y presentación de las solicitudes y proyectos correspondientes.

Se cumplirán los compromisos con las comunidades negras e indígenas, a través de la implementación del Plan Nacional de Tierras para las comunidades indígenas y la titulación de tierras baldías ocupadas ancestralmente en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico a familias afrocolombianas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.

Así mismo, para aumentar la capacidad productiva de la población rural para generar sus propios ingresos, el Gobierno promoverá: i) el fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias; ii) la promoción de la agroindustria y el turismo rural y iii) el desarrollo de microfinanzas rurales (Programa Especial de Microcrédito y Banca de las Oportunidades). Adicionalmente, se apoyarán las transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo.

Es claro que otra fuente de ingresos es el empleo rural que resulta del crecimiento de las empresas agropecuarias, como se verá en el capítulo respectivo. En estas, los sistemas de producción deben combinar el uso de mano de obra con la búsqueda de eficiencia y competitividad, con el propósito de asegurar la permanencia en los mercados y por ende la demanda de mano de obra y la calidad de los empleos.

En lo que corresponde a los programas orientados a la población más vulnerable, en el marco de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza, se desarrollará: i) el Programa de Vivienda de Interés Social Rural y Saneamiento Básico; ii) la implementación de acciones concretas para la seguridad alimentaria y nutricional y iii) la focalización de esfuerzos para atender a las poblaciones pobres, desplazadas y reintegradas.

Principales Metas:

EQUIDAD EN EL CAMPO	Línea de base	Meta cuatrienio
Hectáreas adjudicadas por el Programa de Reforma Agraria	60.118	250.000
Familias beneficiadas con el Proyecto de Apoyo a las Alianzas Productivas	8.279	17.500
Familias beneficiadas con el Programa de Desarrollo de las Microempresas Rurales	14.255	28.800
Subsidios VIS asignados a través del Banco Agrario para vivienda rural	40.090	53.834

4. CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: LA CONDICION PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD

Las condiciones favorables generadas por el crecimiento económico, tienen como objetivo fundamental la expansión de oportunidades para el conjunto de la población y la creación de condiciones favorables para la generación de empleo e ingresos como medio fundamental para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las estrategias y acciones sectoriales vinculadas al crecimiento económico, además de establecer su vínculo con la generación de empleo e ingresos, deben contemplar mecanismos de seguimiento y evaluación en este sentido.

4.1 Consideraciones macroeconómicas

El crecimiento económico sostenido es el principal vehículo para mejorar las condiciones de equidad y el ingreso de la población, razón por la cual el objetivo del PND es el desarrollo de estrategias señaladas para mantener las tasas de crecimiento en niveles del 5%.

Esta meta de crecimiento económico implica elevar la tasa de inversión al 26,1% del PIB al final de 2010 (70,4% a cargo del sector privado), situación que implica un crecimiento real anual promedio de la inversión del 6,4%. El empleo, por su parte, crecerá a una tasa promedio de 3,1%, lo que conducirá a una tasa de desempleo promedio de 8,8% en 2010; y a su vez, los aumentos de productividad mantendrán la tendencia de los últimos años. El crecimiento promedio de las exportaciones totales en dólares es del orden del 8,5% y el de las no tradicionales del 12,5%, con estos crecimientos, el coeficiente de apertura aumentará del 34,9% al 37,8% entre 2007 y 2010. Las anteriores metas son consistentes con una tasa de ahorro doméstico de 23,5% del PIB al final del cuatrienio, de la cual el 76.2% se sustentará en el sector privado, y con una inversión extranjera directa que será del orden del 2,7% del PIB, lo cual equivale a montos promedios entre 2007 y 2010 de 4.000 millones de dólares por año.

El déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) estará en promedio alrededor de 2,3% del PIB entre 2008 y 2010. Este déficit es consistente con una reducción de la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF) a niveles inferiores a 30% del PIB en 2015.

La sostenibilidad del crecimiento es consistente con las condiciones de la estabilidad macroeconómica, que permiten incentivar favorablemente la inversión nacional y extranjera. Para ello, el Gobierno Nacional considera fundamental la discusión y aprobación del proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones.

4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

En el marco de la Agenda Interna, se estructurará una estrategia de desarrollo productivo sostenible orientada a producir más y mejor, que a la vez se oriente hacia una transformación productiva. Esta estrategia se abordará de manera simultánea desde dos vertientes diferenciadas pero a la vez complementarias, una vertiente transversal y una estrategia de programas sectoriales de alto impacto.

Se implementarán acciones sobre las necesidades comunes a todos los sectores productivos. Las acciones estratégicas de tipo transversal prioritarias en materia de competitividad serán agrupadas en las siguientes líneas: i) Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; ii) Ahorro, inversión y financiamiento; iii) Capital físico; iv) Capital humano y v) Instituciones para el desarrollo productivo.

Habrá una política de desarrollo productivo selectiva que complementa las acciones necesarias orientadas a mejorar las condiciones macroeconómicas y el ambiente de los negocios, así como las acciones transversales que impactan sin distinción sobre el conjunto del aparato productivo. Serán actuaciones específicas sobre áreas claves y estratégicamente identificadas para conducir de manera secuencial al aparato productivo nacional por una senda de transformación productiva.

La selectividad implica que en el marco de las estrategias generales, se implementarán acciones específicas de política de acuerdo a una combinación particular de cuatro factores: el sector productivo particular, la actividad sobre la cual se focaliza la política, el territorio que alberga el respectivo proceso y el nivel de intervención de la política pública. Esta política selectiva estará sustentada siempre en la medición de su impacto y la evaluación permanente de sus resultados. Para su buen desarrollo, se fortalecerá la capacidad pública y se continuará mejorando las condiciones para que el sector privado pueda prever los cambios del entorno nacional e internacional y adaptarse a ellos; permitir la movilidad de los recursos productivos y corregir las fallas susceptibles de ser cometidas en la asignación de recursos colectivos.

Los sectores o encadenamientos productivos de mayor contenido de conocimiento y desarrollo tecnológico serán el sujeto prioritario de la política selectiva de desarrollo productivo. Podrán ser consideradas como prioritarios y sujeto de programas sectoriales de alto impacto, aquellos sectores o actividades productivas que reportan un elevado potencial de generación de empleo e ingreso, una amplia cobertura espacial en el territorio nacional, un evidente potencial de inserción competitiva en mercados globalizados y que creen una demanda derivada con fuertes efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

Debido al carácter complejo y transversal de la competitividad, las iniciativas de la Agenda Interna deberán ser dinámicas y trascender programas particulares de Gobierno Nacional. Para que los Programas de Agenda Interna sean exitosos, los esfuerzos que ha emprendido el Gobierno Nacional, consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, serán complementados con iniciativas lideradas de forma sostenida y permanente por el sector privado y los entes territoriales.

Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico

El crecimiento económico de los países se fundamenta en su capacidad de generar riqueza a través del mejoramiento continuo de la productividad, la incorporación de innovaciones en las empresas y las características del entorno para realizar negocios. La contribución del desarrollo empresarial, entendido este como el esfuerzo sistemático por aprovechar las ventajas comparativas y generar ventajas competitivas, requiere cambios integrales en la educación, la tecnología, la infraestructura, las relaciones sociales, las instituciones, la regulación del mercado interno y el sistema financiero, entre otros aspectos.

Bajo este entendido, la política de desarrollo empresarial se estructurará en seis ejes: i) fomento a la innovación para la competitividad; ii) competitividad asociada con la productividad empresarial; iii) inserción internacional y facilitación del comercio; iv) adecuado funcionamiento del mercado interno; v) estrategias específicas de productividad y competitividad para las micro, pequeñas y medianas empresas, para el sector artesanal, para el turismo y la producción de energías alternativas; y vi) acceso a servicios financieros.

En este contexto, se fortalecerá la articulación entre el sector educativo y sector productivo; se otorgará apoyo directo a la innovación y al desarrollo tecnológico en empresas; se fomentará la transferencia de tecnología; se apoyarán procesos innovadores; se propenderá por dar estabilidad jurídica a los inversionistas; y se fomentará los clusters industriales, todo esto con una perspectiva regional.

La integración económica y comercial continuará a través de la firma de nuevos acuerdos (países andinos, Centroamérica, Europa, Canadá, Japón y países asiáticos) y la profundización de los vigentes. El aprovechamiento de estos tratados comerciales dependerá en buena medida del desarrollo de aduanas eficientes; la promoción de la complementariedad, el mejoramiento continuo y la competencia; la protección a la propiedad intelectual; la reforma a la contratación pública; y la implementación de la política nacional de la calidad. De otra parte, se dará protección al consumidor, apoyando la creación y el fortalecimiento de sus asociaciones y ligas.

De otra parte, para promover un desarrollo económico y social se apoyará la creación y el fortalecimiento de las asociaciones y ligas de protección al consumidor, se garantizará el respeto de sus derechos a la representación, a la protección, a la educación, a informar en sus medios de comunicación y ser informados, a la indemnización, a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos. Para ello, se preservará a las asociaciones y ligas de consumidores los espacios consagrados en la Constitución y la ley en defensa de los consumidores. Las entidades estatales del orden nacional o territorial podrán celebrar convenios con instituciones sin ánimo de lucro y con organizaciones solidarias en especial Juntas de Acción Comunal, de las respectivas comunidades beneficiarias para lograr la máxima eficiencia del recurso público. Estos convenios permitirán impulsar programas y proyectos en actividades de interés público o comunitario, acordes con el Plan Nacional y los Planes Territoriales de Desarrollo. Las entidades estatales, departamentales, distritales y municipales coadyuvarán al cumplimiento de lo consagrado en la Ley 1086 de 2006, por medio de la cual se permite la realización de la Judicatura al servicio de las Ligas y Asociaciones de Consumidores. El Gobierno Nacional impulsará la actualización del Estatuto del Consumidor.

En términos de las políticas específicas para microempresas y Pymes, se buscará promover la formalización y el acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial, con el objetivo de mejorar su productividad y competitividad. En este sentido, será fundamental el desarrollo de la banca de las oportunidades y el fomento de esquemas asociativos entre Mipymes y entre estas y las grandes empresas, al tiempo que se facilitará su acceso a las compras públicas. Adicionalmente, para incrementar el acceso de las microempresas a recursos para financiar proyectos de inversión, se propenderá por el mejoramiento de las operaciones crediticias de microcrédito.

Por su parte, las políticas dirigidas al turismo estarán centradas en los lineamientos del plan sectorial, se buscará consolidar una oferta competitiva de la industria turística y convertirla en motor de desarrollo regional. Se implementarán siete estrategias que se desarrollarán en el Plan Sectorial de Turismo 2007-2010, estas son: el mejoramiento y consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los destinos y productos turísticos; propender por el mejoramiento de la infraestructura turística; el fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización; la creación de un sistema de información turística; la búsqueda de una mejor y mayor conexión de nuestros destinos turísticos por vía aérea; la implementación de estímulos a la demanda y a la oferta turística, incluyendo la hotelería de alto nivel; y la educación para cimentar una cultura turística. Se priorizarán y viabilizarán proyectos que coordinen la ejecución de la política del sector entre los niveles nacional y regional. De igual forma, se formulará y ejecutará un Programa de Control de Erosión de Playas.

Principales metas:

DESARROLLO EMPRESARIAL, INNOVACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO	Línea de base	Meta cuatrienio
Créditos desembolsados a microempresarios (Bancos, CFC, ONG y Cooperativas) (millones de créditos)	3,2	5
Nuevos recursos de apoyo cofinanciados por Fomipyme ($ millones)	58.471	85.000
Recursos apalancados por Fomipyme a través de convenios de cooperación con Entes Territoriales ($ millones)	6.631	10.000
Tasa de ocupación hotelera (total hoteles)	49%	55%

DESARROLLO EMPRESARIAL, INNOVACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO	Línea de base	Meta cuatrienio
Ingresos de divisas por turismo (US$ millones)	4.388	4.879
Visitantes extranjeros (millones)	3,2	5,2
Viajeros extranjeros cuyas visitas fueron facilitadas directamente por Proexport	43.760	904.766

Capital físico

La inversión privada en infraestructura será una importante fuente de financiación, fundamental para la eficiencia en la provisión de servicios. Así, se fortalecerán los programas de participación privada en los sectores de infraestructura bajo diversas modalidades, como los contratos de prestación de servicios, contratos de concesión, capitalización de empresas, procesos de democratización de acciones o enajenación de activos.

La consolidación de un entorno normativo y regulatorio previsible que proteja y promueva la competencia, constituye un elemento esencial para atraer recursos de inversión en activos de infraestructura, razón por la cual se continuará avanzando en su desarrollo. Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 2696 de 2004, las Comisiones de Regulación continuarán implementando los mecanismos para que los usuarios y agentes prestadores de los servicios públicos participen en los procesos regulatorios, en los términos allí mencionados.

En términos de infraestructura de transporte, se desarrollarán tres ejes principales de acción que permitirán al país incrementar su competitividad. Esto ejes son: i) mejorar la infraestructura para la competitividad y facilitar su operación en términos de eficiencia y seguridad; ii) promover la integración y cohesión territorial; y iii) desarrollar y fortalecer los nodos de transferencia.

Se desarrollarán proyectos estratégicos en los corredores viales de comercio exterior con la activa participación del sector privado y se dará continuidad a aquellos que facilitan la movilidad interna, conservando las políticas de mejoramiento, mantenimiento óptimo, integración y operación eficiente de la infraestructura de transporte existente, además del acompañamiento a las entidades territoriales en la gestión de la red vial a su cargo promoviendo y apoyando la descentralización. Como instrumento para financiar la rehabilitación, conservación y mantenimiento de las vías que conforman la red troncal nacional, se racionalizará la administración y las condiciones de causación y recaudo de peajes. El Gobierno Nacional estudiará la viabilidad de asignar un porcentaje de los ingresos de los nuevos proyectos de concesiones viales para atender la red vial regional y las condiciones para su aplicación.

De igual forma, se hace necesario aclarar las reglas para la adquisición de los inmuebles que requieran la Nación y las Entidades Territoriales para la ejecución de los proyectos de infraestructura vial.

Se pondrá en práctica las siguientes estrategias: i) consolidación de los sectores férreo y fluvial como alternativas competentes para la movilización de productos; ii) desarrollo de la capacidad portuaria con criterios de capacidad, eficiencia y soporte al sector productivo; iii) mejoramiento del sistema de transporte aéreo de carga y pasajeros y de su red de comunicación, navegación y vigilancia; iv) fortalecimiento de los pasos de frontera mediante su modernización y adecuación física y administrativa; y v) promoción y desarrollo de sistemas de transporte para el impulso de terminales interiores, puertos secos y plataformas logísticas en coordinación con los entes territoriales y el sector privado.

Estas estrategias estarán acompañadas por la creación de un marco institucional y de regulación adecuados, para promover la eficiencia, seguridad y calidad de los servicios de transporte y la armonización y estandarización de la revisión, inspección y manejo de carga, documentación e información, entre otros. Así mismo, como parte del desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte del Plan Nacional de Desarrollo, la socialización y difusión de los mismos será una estrategia prioritaria para el Gobierno Nacional.

Dentro de los principales programas se encuentra: i) el programa para el desarrollo de concesiones de autopistas para la competitividad; ii) el programa de corredores arteriales complementarios de competitividad; iii) el fomento de la operación de los corredores férreos bajo condiciones operativas eficientes, competitivas y de acceso universal en el Magdalena-Caribe y Pacífico; iv) la recuperación de la navegabilidad de los principales corredores fluviales entre los que se encuentran los ríos Magdalena, Meta y Putumayo; y v) el programa de acompañamiento a los entes territoriales para la gestión vial de la red vascular.

El Gobierno Nacional implementará una política de largo plazo que asegure el abastecimiento energético. Para ello, continuará promoviendo la exploración y explotación de hidrocarburos. Adicionalmente, se fortalecerá a Ecopetrol S.A. mediante la capitalización de la empresa.

Se dará continuidad a la política de intercambios internacionales de gas natural y se establecerán mecanismos legales, regulatorios y contractuales que aseguren el abastecimiento nacional de gas natural basado en los principios de equilibrio económico de los contratos y costo de oportunidad de este recurso. Así mismo, a través del Fondo Especial Cuota de Fomento se impulsarán proyectos de infraestructura de gas. También, se desmontarán los subsidios no progresivos a los combustibles líquidos y evaluará la adopción de una política de liberación de precios y la viabilidad de implementar mecanismos que permitan mitigar los efectos de la volatilidad de los precios.

Por otra parte, el Gobierno Nacional adelantará las medidas necesarias para mejorar la calidad del diésel que se consume en el país. De igual forma. se promoverá la competencia en el mercado de biocombustibles. Se impulsarán usos alternativos del gas licuado de petróleo, incentivando en todo caso el abastecimiento de la demanda domiciliaria y se establecerá un esquema de responsabilidad en la distribución domiciliaria del gas licuado de petróleo que permita identificar el prestador del servicio. También se consolidará el marco regulatorio de cargo por confiabilidad mediante la estructuración de subastas de energía firme como esquema fundamental, para la entrada de nuevos proyectos de generación de energía eléctrica.

La política minera estará fundamentada en la transformación de Ingeominas como administrador integral de los recursos mineros y en la implementación de acciones orientadas a promover un aumento en la productividad de las explotaciones mineras legales mediante el fomento a la asociación de mineros en distritos.

Así mismo, se promoverá la coordinación con otras entidades de Gobierno, multilaterales y privadas para facilitar el acceso de los mineros tradicionales legales a fuentes de financiación, con el propósito de optimizar la actividad minera. Como parte de esta estrategia, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las gestiones necesarias para que otras entidades gubernamentales como el Sena, Colciencias, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Bancoldex ofrezcan su portafolio de servicios a los agentes del sector minero.

Se promoverá la asignación de áreas mineras a operadores estratégicos y se impulsará el ajuste del Código de Minas en línea con las estrategias mencionadas. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de proyectos de transporte que permitan optimizar la comercialización de minerales explotados en el territorio nacional y se adelantarán las gestiones necesarias para concluir el programa de legalización de minas.

En el ámbito de aprovechamiento de las TIC, el Gobierno Nacional promoverá la apropiación y masificación de estas tecnologías, para contribuir al mejoramiento de la posición competitiva del país. En este sentido, para masificar el acceso, en particular a Internet de banda ancha, el Ministerio de Comunicaciones, establecerá y adoptará las condiciones para que la convergencia tecnológica de redes y servicios sea incorporada en el sector de telecomunicaciones de Colombia.

Adicionalmente, se buscará adaptar el marco institucional del sector para una mayor eficiencia en la planificación, regulación y control. En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones migrará hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, será fortalecida para expedir el marco regulatorio aplicable a redes de telecomunicaciones, de tal manera que este se oriente hacia una regulación por mercados relevantes, acorde con las necesidades de los usuarios, los postulados de la sociedad de la información y la convergencia tecnológica.

Así mismo, el Gobierno Nacional con el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones, formulará un Plan Nacional de TIC, con el fin de promover el aprovechamiento de estas tecnologías, el desarrollo de la infraestructura necesaria y los mecanismos de apropiación de la misma.

De otra parte, se impulsará la implementación de nuevas tecnologías, como televisión digital, mediante un proceso de evaluación de viabilidad y conveniencia técnica, económica y social.

Para el mejoramiento de la eficiencia de los procesos educativos y de la productividad de las empresas, se promoverá la implementación de las TIC en los procesos de aprendizaje y de producción.

En el sector postal se continuará con las acciones orientadas a la consolidación del sector, como la reforma al marco normativo y las actividades orientadas a fortalecer la gestión operativa y comercial de este servicio, y el financiamiento de los servicios postales a cargo de la Nación.

Principales metas:

CAPITAL FISICO	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevos contratos en exploración y explotación petrolera	150	120
Nuevos kilómetros de sísmica equivalente 2 dimensiones incorporados	31.947	32.000
Número de departamentos donde la gasolina contiene un 10% de alcohol carburante (Acum.)	13	26
Número de departamentos donde el ACPM contiene un 5% de biodiésel (Acum.)	0	26
Porcentaje de distritos mineros con estrategias de aumento de productividad definidas	0%	50%
Usuarios de Banda Ancha por cada 100 habitantes	6,1	25,5
Computadores por cada 100 habitantes	5,4	9,4
Densidad de telefonía móvil (terminales por cada 100 hab.)	67,8	93,6

Capital humano

El fortalecimiento del capital humano implica fortalecer sus capacidades y su desarrollo en condiciones productivas y saludables. En este sentido son fundamentales las acciones en salud y bienestar y el desarrollo de competencias para la generación y utilización del conocimiento, así como su pertinencia para hacer posible la inserción productiva en el mercado laboral.

En términos de salud, será necesario fortalecer los Programas de Nutrición y Promoción de Hábitos Saludables, trabajar por la incorporación de tecnología biomédica en el país, y aumentar la cobertura y acceso al Sistema General de Riesgos Profesionales.

En lo que se refiere a la educación, los esfuerzos estarán orientados al fortalecimiento y la articulación de todos los niveles: desde la educación inicial hasta la superior, incluyendo la formación para el trabajo. Para ello se fomentará y apropiará el enfoque de formación por competencias. El mejoramiento de la calidad y competitividad en el sistema educativo es fundamental en este contexto y por eso se buscará que para el año 2010 el Ministerio de Educación haya revisado y actualizado todos los estándares en competencias básicas, adelantando procesos eficientes para la apropiación de aquellos formulados en las 78 entidades territoriales certificadas. En el nivel superior, se iniciará la implementación de los estándares de competencias, los cuales se evaluarán a través de los ECAES. La evaluación será el mecanismo principal para el mejoramiento de la calidad de la educación, para lo cual las pruebas SABER y los exámenes de Estado Icfes serán fundamentales. Igualmente importante será la formación en las TIC y el avance hacia el bilingüismo entre los estudiantes y los docentes.

En desarrollo del Capítulo II de la Ley 115 de 1994 y del artículo 5.3 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional asignará recursos para financiar programas tendientes al mejoramiento de la educación, a través de proyectos de formación, capacitación y actualización de docentes, dotación de materiales pedagógicos y asistencia técnica, de acuerdo con el proyecto que para tal efecto registre y ejecute el Ministerio de Educación Nacional en asocio con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales certificadas, quienes velarán porque los efectos del proyecto lleguen hasta las aulas y coadyuven con la formación de ciudadanos integrales, con sentido de responsabilidad y conciencia de su autonomía; con respeto a los valores ancestrales, familiares, culturales y personales, con capacidad crítica y propositiva.

En lo que al Sistema de Educación Superior se refiere, para mejorar la pertinencia y la calidad se fortalecerán los mecanismos de información sobre el comportamiento y requerimientos del mercado laboral y se continuará con la evaluación de programas académicos, para que en el año 2010 el 100% de ellos cuente con las condiciones mínimas de calidad verificadas, así mismo se dará la mayor importancia a la investigación y la formación avanzada.

Principales metas:

CAPITAL HUMANO	Línea de base	Meta cuatrienio
Cobertura en la nueva estructura del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) de los capacitados. Línea de base 2003	15%	25%
Porcentaje de Programas de Educación Superior con registro calificado	51%	100%

Instituciones para el desarrollo productivo

Con el propósito de fortalecer las entidades que formulan y ejecutan políticas de competitividad en el nivel nacional y local, y mejorar su articulación, fueron creados el Sistema Nacional de Competitividad, la Comisión Nacional de Competitividad y las Comisiones Regionales de Competitividad. Durante el próximo cuatrienio el Gobierno Nacional continuará trabajando en el diseño e implementación de ajustes institucionales que progresivamente se reflejen en: reducción de los costos de transacción, rapidez y efectividad en la resolución de conflictos contractuales, disminución de las asimetrías de información y mayor estabilidad normativa y regulatoria.

4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

El crecimiento del sector agropecuario es fundamental para mejorar las condiciones sociales y económicas del país, en la medida en que es la fuente básica de nuevos empleos y mayores ingresos. Actualmente, el sector agropecuario aporta el 19% del empleo total del país y representa el 22% de las exportaciones totales. A través de este plan se espera alcanzar un crecimiento anual en el valor de la producción cercano al 4%.

La consolidación del crecimiento agropecuario depende del aumento de la competitividad de la producción agropecuaria. Con este propósito el Gobierno tendrá en cuenta los siguientes factores: i) el comportamiento de los precios de los productos agropecuarios y de los ingresos de los productores, ii) los costos de producción y de comercialización, iii) el incremento de los rendimientos y la productividad, iv) el mejoramiento del estatus sanitario y el cumplimiento de las normas técnicas, y v) la información, el financiamiento y la seguridad jurídica.

En relación con el comportamiento de los precios de los productos agropecuarios y los ingresos de los productores, particularmente se desarrollará el Programa Agro Ingreso Seguro-AIS. Este programa se enmarca dentro de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. Su propósito es proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la acentuación en el tráfico comercial internacional de bienes agropecuarios. Los dos grandes componentes de este programa son: i) los apoyos para la competitividad (APC) para todos los productores, especialmente pequeños y medianos, y ii) los apoyos económicos sectoriales (AES), para aquellos cultivos que por cambios drásticos en las políticas comerciales se vean expuestos en mayor medida a la competencia. Este componente incluye, entre otros, financiamiento para reconversión productiva, cofinanciación del riego, asistencia técnica, incentivo a la capitalización

rural, mejoramiento del status sanitario, fondo de capital de riesgo, promoción de la asociatividad e incentivos para la compra de cosecha nacional. También, se continuará y consolidará el seguro agropecuario.

De otro lado, se fortalecerá la institucionalidad del sector cafetero con el fin de mejorar su capacidad para proteger los ingresos de los productores.

Los apoyos del Programa AIS se caracterizarán por ser transitorios y decrecientes. Tendrán un valor máximo por anualidad y por tipo de producto y la continuidad en la asignación de estos apoyos, se condicionará al cumplimiento de los compromisos de desempeño, que en materia de competitividad establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Con el fin de reducir los costos de producción se trabajará en asegurar el desarrollo de mercados competitivos de los insumos agropecuarios; fomentar la producción, comercialización y uso eficiente de insumos agroquímicos, genéricos y de bioinsumos; mejorar la disponibilidad de equipamiento agrícola (140 bancos de maquinaria) y la infraestructura poscosecha.

Para incrementar la productividad de manera sostenida, es necesario mejorar la disponibilidad, el acceso y uso de factores básicos de producción (suelo y agua) y especialmente, impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural priorizará el desarrollo de una política de manejo de aguas, infraestructura de riego y adecuación de tierras en general, con fines productivos agropecuarios y agroindustriales, que garanticen la preservación, protección y aprovechamiento tanto del recurso hídrico como de las tierras.

Para cumplir con estos objetivos se tomarán medidas para ampliar la cobertura y el acceso al riego, incluyendo el fomento a la inversión privada (40.000 hectáreas); incentivar el uso eficiente del suelo; fortalecer los programas y las instituciones de investigación sectoriales; fomentar la incorporación de nuevas tecnologías en los sistemas productivos y promover el uso de semilla certificada y material reproductivo de alta calidad (36 nuevas variedades liberadas generadas por Corpoica). En este sentido se apoyará el fortalecimiento del Fondo de Fomento de la Palma de Aceite.

Por otra parte, se mejorará el estatus sanitario de la producción agroalimentaria colombiana a partir de lo establecido en la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, para esto se propone: i) el fortalecimiento institucional del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF), ii) el mejoramiento de la capacidad técnica, operativa y científica y iii) la gestión de la admisibilidad sanitaria en los mercados nacionales e internacionales. Las principales metas son: 100% de reconocimiento como país libre de fiebre aftosa certificada, cuatro áreas de cultivos mantenidas libres o de baja prevalencia de plagas y adecuación del marco jurídico. Igualmente, se deberá promover y facilitar la racionalización y reubicación de plantas de beneficio animal, en el marco de las políticas nacionales de medidas de control sanitarias y fitosanitarias.

Se continuará trabajando en la culminación de las fases pendientes del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y en la suscripción de acuerdos comerciales con diferentes países. Adicionalmente, se impulsarán decididamente los productos con mayores oportunidades en los mercados internacionales a través de la Apuesta Exportadora.

Para mejorar las condiciones que facilitan las transacciones y las inversiones en los mercados agropecuarios, se buscará principalmente: i) mejorar la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial; ii) contar con un marco legal oportuno y estable (reglamentación Ley Forestal y reforma del régimen para el acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos); y iii) mejorar el financiamiento de las actividades del sector a través de una mayor profundización y acceso al financiamiento, la diversificación de los servicios bancarios y el mejoramiento de la eficiencia en las instituciones financieras del sector, con entidades como el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y las demás que concurran al financiamiento del sector.

Principales Metas:

CONSOLIDAR EL CRECIMIENTO Y MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO	Línea de base	Meta cuatrienio
Monto en colocaciones apalancado línea de crédito arroz - cereales ($ miles de millones) - Programa AIS	-	1.048,3
Número de Incentivos a la Capitalización Rural otorgados a pequeños productores - Programa AIS	-	51.500
Hectáreas a financiar por fondo concursal en riego - Programa AIS	-	9.400
Nuevos bancos de maquinaria agrícola establecidos	133	140
Hectáreas adecuadas con riego	0	40.607
Nuevas variedades liberadas (híbridos, razas o clones) generadas por Corpoica	-	36
Porcentaje de la superficie del país reconocida como libre de fiebre aftosa	-	100%
Areas de cultivos mantenidas libres o de baja prevalencia de plagas	-	4
Colocaciones de crédito Finagro para financiamiento agropecuario	6.473	11.500

5. GESTION AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

5.1 Una Gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

El proceso de desarrollo de Colombia deberá sustentarse en una articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental, que permita sentar las bases para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Esto exige la integración de consideraciones ambientales en los procesos de planificación del desarrollo, de manera que se promuevan modalidades sostenibles de producción y consumo, se prevenga la degradación ambiental y sus costos y se aseguren oportunidades de desarrollo a las generaciones futuras.

Para ello, la gestión de los actores públicos y privados del Sistema Nacional Ambiental (SINA) se orientará al desarrollo de las siguientes estrategias:

– Planificación ambiental en la gestión territorial, incorporando los determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación del territorio, e incorporando y manejando el riesgo de origen natural y antrópico en los procesos de ordenamiento.

– Gestión integrada del recurso hídrico.

– Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

– Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles, que mejoren el desempeño ambiental y faciliten el acceso a los mercados nacionales e internacionales.

– Prevención y control de la degradación ambiental, fortaleciendo los instrumentos que atiendan de manera directa sus principales causas y promuevan una cultura de la prevención.

– Fortalecimiento y ajuste del Sistema Nacional Ambiental, especialmente de los procesos de planificación, regulación, seguimiento, control y evaluación, de coordinación interinstitucional, de generación, intercambio y uso de la información para la toma de decisiones de política ambiental y en la inclusión de criterios ambientales en las políticas sectoriales, así como en la definición precisa de competencias y jurisdicciones.

– Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles que mejoren el desempeño ambiental y faciliten el acceso a los Mercados Nacionales e Internacionales. En tal sentido, el Gobierno Nacional articulará los esfuerzos y los mecanismos legales para consolidar como destinos Ecoturísticos de los parques del sistema de áreas protegidas, de acuerdo con lo establecido en Ley 300 de 1996.

– Para desarrollar la estrategia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el Estado garantizará que se respeten y adopten las disposiciones del Convenio de Diversidad Biológica, ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994".

Para cumplir con los anteriores objetivos es necesario desarrollar disposiciones que aseguren prioritariamente la protección de ecosiste-

mas estratégicos para la conservación, regulación y utilización del recurso hídrico, de forma tal que se garantice el abastecimiento a mediano y largo plazo para consumo humano y para las actividades económicas. En particular será necesario, ajustar normas que permitan la adquisición de predios estratégicos para fines de conservación del agua y que garanticen la implementación de instrumentos económicos, definidos en la Ley 99 de 1993, orientados a actividades de protección y recuperación de los recursos naturales. Igualmente, se incluirá dentro de la estrategia de conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad la protección de especies amenazadas y endémicas relacionadas con humedales interiores ubicadas en zonas urbanas, por medio del manejo y protección de estos hábitat naturales.

En cuanto a la estrategia de gestión integral del recurso hídrico se incluirá con especial atención la problemática del tratamiento de aguas residuales.

Para fortalecer la política ambiental se hacen necesarias medidas encaminadas a la obtención y a la eficiente administración de recursos como la subcuenta de restauración de daño ambiental, como parte del Fondo Nacional Ambiental, Fonam, y la destinación del 50% del recaudo de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble a la gestión ambiental.

En desarrollo de la estrategia de planificación ambiental en la gestión territorial y en particular en lo referido a la incorporación de determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación de territorio se promocionará y consolidarán procesos de planificación y gestión que convoquen y cohesionen la voluntad de los actores y autoridades étnicas, locales, regionales y nacionales, en regiones estratégicas priorizadas por las entidades del SINA. Especial atención se dará a La Mojana, el Macizo Colombiano, la Amazonia y la Sierra Nevada de Santa Marta, esta última acorde con lo establecido en las estrategias referidas en el capítulo sobre dimensiones especiales de desarrollo en el componente de grupos étnicos y relaciones interculturales de las bases del presente plan. En áreas fronterizas de interés estratégico y en las fronteras marítimas, se promoverá la planificación y el desarrollo de acciones conjuntas con los países vecinos, a través de mecanismos de cooperación internacional.

En estas regiones, se apoyará la formulación de agendas ambientales conjuntas con pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas, las cuales se constituirán en el referente para potenciar los procesos de conservación y desarrollo sostenible, contribuyendo a la resolución de conflictos socioambientales. En atención a la función ecológica de los resguardos, y en concordancia con las estrategias específicas de trabajo para pueblos indígenas de que trata el componente de diversidad étnica del Capítulo VI de las bases del presente plan, se promoverá la articulación interinstitucional, a través de la formulación de agendas conjuntas entre los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Interior y de Justicia y el Incoder.

De otra parte y con miras a cumplir con las metas de protección de ecosistemas estratégicos, especialmente de aquellos que cumplen funciones prioritarias para el abastecimiento del recurso hídrico, es necesario generar disposiciones que aseguren en particular la conservación de la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) que provee de agua a gran parte de la Costa Caribe. En vista de lo anterior, y tomando en consideración que la SNSM contiene un Parque Nacional Natural, que ha sido declarado Reserva de la Biosfera, y que en ella confluyen 3 departamentos, 16 municipios y 3 autoridades ambientales regionales, se hace indispensable generar un instrumento de planificación que la integre como una ecorregión estratégica y que oriente los instrumentos de planificación de estas entidades.

Finalmente, para lograr el fortalecimiento y afianzar la gobernabilidad al interior del Sistema Nacional Ambiental, es indispensable generar mecanismos que cualifiquen la toma de decisiones y faciliten la aplicación de políticas y normas de carácter nacional en los procesos regionales y locales. Igualmente, es prioritario contar con regulaciones específicas que permitan prevenir, corregir y mitigar procesos de degradación ambiental y que promuevan la corresponsabilidad sectorial en estos procesos de degradación. Finalmente es necesario desarrollar mecanismos que permitan resolver los conflictos de competencia institucionales y normativos.

El Gobierno Nacional conformará un equipo de trabajo del más alto nivel para el estudio y viabilización de un proyecto de legislación que permita al departamento del Amazonas un verdadero desarrollo sostenible, de acuerdo con sus condiciones únicas y sus características ambientales que lo hacen diferente de los demás departamentos del país, de acuerdo con la propuesta que se presenta, la cual ha sido trabajada y socializada por los amazonenses. El equipo de trabajo presentará sus conclusiones al Congreso de la República en un lapso no mayor de cuatro meses a partir de la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos".

Principales metas:

UNA GESTION AMBIENTAL QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	Línea de base	Meta cuatrienio
Hectáreas reforestadas en cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales con escasez media a alta	121.848	120.000
Nuevas hectáreas declaradas bajo diferentes categorías de manejo para el Sistema Nacional de Areas Protegidas	5.881.376	200.000

5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres

El aumento de las condiciones de vulnerabilidad ante ciertas amenazas, exacerbadas en la mayoría de los casos por la degradación ambiental, que se manifiesta en escenarios de desastre, es una ratificación más de la necesidad de integrar la gestión ambiental y del riesgo, a la planificación de diferentes sectores de la economía. De esta manera, esta gestión integrada se constituye en una herramienta estratégica para la promoción del desarrollo sostenible.

Bajo este escenario, se fortalecerán las políticas públicas para la gestión del riesgo, orientándolas no sólo a la atención, sino, prioritariamente a la prevención, con los siguientes objetivos: i) aumentar el conocimiento, monitoreo, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo; ii) mejorar la información sobre el riesgo y su divulgación; iii) incrementar las medidas para la prevención y mitigación del riesgo; iv) fortalecer institucionalmente el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) y; v) aumentar la capacidad de respuesta financiera, no sólo ante la ocurrencia de un evento adverso, sino en acciones de prevención.

De manera particular, como parte de las medidas para la prevención y mitigación del riesgo, se contempla: i) incorporar la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial; ii) formular estrategias para incluir esta temática en instrumentos de planificación sectorial y territorial; iii) elaborar lineamientos de política para el mejoramiento integral de asentamientos en zonas de riesgo mitigable y el reasentamiento de población en zonas de riesgo no mitigable, y iv) fomentar la implementación de planes municipales de gestión del riesgo y planes de contingencia para infraestructura indispensable.

Principales metas:

GESTION DEL RIESGO PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	Línea de base	Meta cuatrienio
Municipios apoyados en la incorporación de la gestión del riesgo en los POT	100	400
Porcentaje de personas damnificadas atendidas con recursos del Fondo Nacional de Calamidades	70%	80%

6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

La solución y atención de los requisitos y retos del Estado comunitario asegurarán las condiciones propicias para consolidar el crecimiento, la equidad, la descentralización y la seguridad democrática.

6.1 Los requisitos del Estado Comunitario

Se fortalecerá la capacidad del Estado para asegurar que todos los colombianos puedan ejercer, con plena capacidad, sus derechos, deberes y libertades. Se avanzará hacia la consolidación del actual modelo democrático, de manera que mejore cualitativamente su desempeño y, sin perder la estabilidad, responda de mejor manera a las exigencias del

modelo representativo y participativo consagrado en la Constitución Política de 1991.

De otra parte, el fortalecimiento de la justicia debe anclarse en una tarea urgente y oportuna para ayudar a consolidar la política de seguridad democrática y la consolidación del Estado Comunitario.

6.1.1 Consolidación del modelo democrático

Se buscará consolidar el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y participativa y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. La consolidación del modelo democrático significará que Colombia continuará siendo una democracia estable e institucionalmente fuerte, fundamentada en la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho.

Para ello se trabajará en los siguientes frentes: i) registro e identificación de los ciudadanos colombianos, lo cual contempla la implementación de los sistemas de registro y digitalización de huellas y la renovación masiva de la cédula de ciudadanía de aproximadamente 30 millones de ciudadanos; ii) fortalecimiento del sistema electoral, lo cual implica, además de la renovación de cédulas, depurar el censo electoral y apoyar las iniciativas legislativas tendientes a renovar el Código Electoral; iii) fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas; iv) fortalecimiento del sistema de partidos; v) promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria, en particular aquella dirigida al control social de la gestión pública; y, vi) apoyo institucional a la democracia local y territorial.

6.1.2 Justicia eficaz y cercana al ciudadano

Las políticas relacionadas con el sistema de justicia buscarán fortalecer la efectividad del derecho fundamental de acceso a este servicio para la población, en condiciones de igualdad y celeridad, como parte de un modelo de Estado Comunitario. Al mismo tiempo, contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas mediante la solución pacífica de los conflictos de interés, buscando la prevalencia del derecho a la vida y los derechos fundamentales de la población a través de la oferta institucionalizada e integral de justicia, en el marco del Estado Social de Derecho.

• Justicia para la consolidación de las instituciones democráticas.

Se impulsará la solución pacífica de los conflictos de interés jurídicamente tutelados en que se traban a diario los ciudadanos, mediante un sistema de justicia institucionalizado que ofrezca a la población alternativas de resolución de conflictos que van, desde el arreglo directo de las partes o la autocomposición (conciliación o amigable composición), la intervención de terceros falladores buscados por las partes (jueces de paz o árbitros) hasta la intervención de un Juez o Magistrado, a petición de una de las partes, para que decida el derecho que asiste a las personas inmersas en un conflicto de derechos. La provisión de una justicia pública, contando con la colaboración y habilitación de los particulares en su prestación y funcionamiento, es fundamento de convivencia y paz.

• Justicia para la prevalencia del derecho a la vida y los derechos fundamentales de la población.

En consonancia con la política de seguridad democrática, se busca fortalecer la capacidad de someter a la justicia a las organizaciones criminales que atentan contra el derecho a la vida y los derechos fundamentales, mediante el fortalecimiento de la capacidad de investigación y persecución criminal de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial, el fortalecimiento y focalización de la justicia penal especializada y la implementación del Sistema Penal Acusatorio en todo el país, y el desarrollo de mecanismos de cooperación judicial internacional.

En materia penal se consolidarán los avances del Sistema Penal Acusatorio, la Ley de Justicia y Paz y la Ley de Infancia y Adolescencia y se adelantarán los estudios técnicos pertinentes, por parte del Gobierno Nacional, para presentar un proyecto de ley, para la modificación de la planta de personal y estructura de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación. En el tema de protección de los intervinientes en los procesos penales se requerirá avanzar en la coordinación y fortalecimiento de los diferentes programas de protección establecidos en la legislación vigente, dentro de los cuales se incluye el Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, se continuará con el fortalecimiento de la Defensoría Pública con el fin de atender los retos que impone el modelo. Adicionalmente, se atenderán compromisos como el Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el apoyo a la Justicia Penal Militar, la asistencia a la Corte Suprema de Justicia, el fortalecimiento del Programa de Protección de Víctimas, Testigos y Funcionarios Judiciales, la implementación de los mandatos contenidos en la Ley de Infancia y Adolescencia, y los procesos de extinción de dominio como herramienta fundamental de la lucha contra la criminalidad organizada.

Así mismo, continuará el apoyo a la utilización racional de la acción de tutela y las acciones constitucionales para la preservación de los derechos fundamentales y otros derechos sociales y económicos conexos con los derechos fundamentales, así como la tutela de los derechos colectivos.

• Justicia con verdad y reparación para la superación de la violencia y la reconciliación nacional.

Se dará apoyo a los mecanismos de justicia transaccional, adoptados por el Congreso de la República y validados judicialmente por la Corte Constitucional, como complementarios a procesos de desmovilización, desarme y reinserción de grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de políticas de paz dirigidas por el Gobierno Nacional.

En este orden de ideas, se continuará apoyando el proceso de implementación de la ley de justicia y paz y la evaluación de la eficacia de la misma.

• Justicia para la protección de los Derechos Humanos de personas vinculadas a procesos judiciales (investigados, procesados y reclusos).

Se procurará la más estricta protección de los derechos de las personas sujeto de investigación o involucradas en procesos judiciales, a través de la adopción de prácticas generales de oralidad y publicidad en los procesos. Se procura reforzar puntualmente la figura del Juez de Control de Garantías en el proceso penal y los servicios de defensa pública, a cargo de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, la defensa de los Derechos Humanos de la población reclusa o interna en los establecimientos de reclusión del Estado.

Avanzando en la modernización del Sistema Penitenciario y Carcelario, se dará continuidad a la estrategia de expansión de la oferta de cupos penitenciarios que contiene el plan de construcción, dotación y mantenimiento. Para el cumplimiento y atención de los fines de resocialización de las personas privadas de la libertad, se adelantarán procesos de reestructuración en su órgano administrador y se adecuarán los Sistemas de Información del Sistema Penitenciario y Carcelario. Adicionalmente, la Nación evaluará, tal y como se estableció en la Ley 812 de 2003, las diferentes alternativas que garanticen la optimización de recursos y el acometimiento de las funciones propias del sistema.

• Justicia en todo el territorio nacional.

Este objetivo busca alcanzar el cubrimiento progresivo de todo el territorio nacional con instituciones de justicia organizadas en un modelo de justicia local. Dicho modelo de justicia local mínimo tiene como eje la figura de un juez de múltiple competencia para la atención integrada de las pequeñas causas o conflictos que aquejan a las poblaciones, complementada con mecanismos alternativos de solución de conflictos como figuras de conciliadores en derecho o equidad y jueces de paz. Para tal fin, se efectuará una distribución del recurso humano, de tal manera que no genere costos adicionales. Con ello se busca que el ciudadano disponga de justicia próxima, expedita, informalizada y rápida, para la solución institucional de sus controversias, y se contribuya a la consolidación pacífica del territorio nacional y el acceso a la justicia de las poblaciones marginadas de los centros urbanos y las zonas rurales apartadas del país.

Para tal fin, se requiere generar compromisos de los entes territoriales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la prestación de dichos servicios de justicia. Se dará continuidad al Programa Casas de Justicia y a los Esfuerzos de Racionalización y Mejoramiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).

• Justicia pronta y eficaz, con perspectiva de género y atención prevalente de los derechos del menor.

Se trata del perfeccionamiento del diseño legal, procesal y administrativo de la gestión judicial para la reducción de los tiempos procesales, la celeridad de los procesos judiciales, el refinamiento de los instrumentos y prácticas de gestión judicial para obtener los mayores grados de eficiencia y equidad en la administración de justicia encaminados al goce efectivo de los derechos de la gente. En desarrollo de este objetivo, se continuará impulsando el proceso oral, la revisión de los códigos procesales hacia su simplificación y unificación y las políticas de descongestión. Paralelamente, se propenderá por el desarrollo de la figura de jueces de competencia múltiple o de "pequeñas causas".

Así mismo, de buscará desarrollar enfoques de género y de atención prevalente a los derechos del infante y el adolescente en su condición de víctima o de infractor, en desarrollo de la Ley de Infancia y Adolescencia recientemente expedida.

Con el concurso del Sistema Nacional de Bienestar Familiar se desarrollará un Plan Integral de Prevención a la Delincuencia Juvenil y se definirán acciones para el desarrollo de los procesos de resocialización.

• Justicia para la seguridad jurídica.

Consiste en el desarrollo de reglas estables de derecho para la solución de las controversias y la estabilidad dinámica de la jurisprudencia que brinde al ciudadano trabajador, empresario o inversionista un marco estable de derechos y un margen razonablemente predecible de los pronunciamientos jurisprudenciales. Incluye este objetivo la superación de los conflictos de jurisdicciones y competencias en el ejercicio de acciones judiciales, la racionalización de la producción normativa mediante la simplificación de las normatividad vigente y el control en la expedición de normas jurídicas.

En materia de gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico, se consolidarán los avances relativos a la defensa judicial de la Nación, y se promoverán estrategias específicas para el mejoramiento del manejo y provisión de recursos para el cumplimiento de obligaciones derivadas de sentencias, conciliaciones y arreglos amistosos en procesos judiciales nacionales e internacionales. Igualmente, se formulará e implementará una política de producción y divulgación normativa.

• Justicia con autonomía judicial y colaboración armónica entre los poderes públicos.

Para la mejor institucionalización de la administración de justicia, se propenderá por la consolidación de la independencia judicial prevista en la Constitución de 1991 materializada en la autonomía de la Rama Judicial.

Igualmente, se estimulará el desarrollo del principio de colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público, a partir de la integración de un Sistema de Justicia formado con el sector judicial y con los sectores administrativo y autónomo de control; también con la elaboración conjunta de un Plan Nacional de Justicia. En desarrollo de las anteriores iniciativas se buscarán los modelos más apropiados y eficientes de gerencia judicial.

6.2 Los retos del Estado Comunitario

Se apoyará la figura de un Estado que planee, promueva y regule allí donde está su tarea estratégica y que tenga la capacidad de hacerlo en la perspectiva de consolidar el Estado Comunitario.

Así mismo, se profundizará en la transformación institucional que garantice organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la Administración Pública al servicio del ciudadano, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el Gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público.

6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

La intervención estatal en el ámbito económico se desarrolla a través de cuatro funciones principales: planeación, promoción, regulación y control. En algunos casos excepcionales la intervención también se puede realizar a través de la participación directa del Estado en actividades empresariales. Este modelo de intervención en la economía enfatiza que la acción del Estado debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de gobierno. Por ello, y porque la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica, esta sólo se desarrollará en sectores o mercados en donde la acción del Estado esté plenamente justificada. El objetivo central del Gobierno en este campo será la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica a través de la operación de agencias especializadas. Las acciones se encaminarán a buscar la profundización de estos principios mediante la especialización funcional de las instituciones encargadas de la planeación, la promoción, la regulación y el control, y la focalización de la intervención del Estado a través de las empresas con capital público. Cuando sea necesario se procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.

Entre las acciones específicas de este programa se encuentran:

– Hacer efectivo el control administrativo, al que se refiere el artículo 104 de la Ley 489 de 1998, sobre la entidad que ejerce inspección, vigilancia y control de la profesión contable. Estas funciones se desarrollarán en consonancia con las políticas gubernamentales de control a los agentes de mercado y de incremento de la competitividad del país. Para darle esta orientación y finalidad, se hace necesario el cambio de adscripción de la Junta Central de Contadores, del Sector Educación al Sector Comercio, Industria y Turismo.

– Para avanzar en la homogeneización de la naturaleza y el régimen jurídico de las autoridades administrativas que ejercen inspección, vigilancia y control, se dotará de personería jurídica a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con el objeto que estas funciones, aunque especializadas y sectoriales pero similares en esencia, sean desarrolladas por entidades de igual naturaleza y régimen jurídico.

Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.

En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media Público del Orden Nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los Sistemas de Información y la Defensa Judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.

– El Gobierno Nacional reformará la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), con el objeto de fortalecer las funciones de formulación de política pública de lucha contra las drogas ilegales y de hacer eficiente el manejo administrativo de los bienes confiscados y a los que se les ha declarado extinción de dominio.

– Con el objeto de consolidar el sector de servicios públicos domiciliarios se considera indispensable mantener el Fondo Empresarial, creado por la Ley 812 de 2003.

6.2.2 Estado eficiente y transparente

La Administración al servicio del ciudadano incluye dos elementos fundamentales: i) la consolidación de una política activa de servicio al ciudadano, que incorpore la responsabilidad del funcionario frente al público, respeto en la interacción entre la Administración y el ciudadano, el adecuado trámite a las peticiones, quejas y reclamos, la com-

petencia y calidad en la provisión de los servicios y la protección al consumidor y al usuario; y ii) la generación de estrategias tendientes a modificar las percepciones ciudadanas sobre la Administración, referidas a su ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los servicios públicos. Para trabajar en esta línea, se proyecta la creación de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.

Con el fin de superar las limitaciones de los modelos burocráticos de Estado, se profundizará en un nuevo modelo de gestión. Así, se apoyará la construcción de instituciones que administren su acción de manera transparente, propiciando el uso de TIC, sin desconocer el valor de la atención presencial, y promoviendo de distintas formas la participación ciudadana. Se requerirá de servidores públicos capacitados y enfocados hacia el logro de resultados tangibles en beneficio de la ciudadanía.

Para alcanzar estos objetivos, se debe revisar permanentemente la eficiencia de la organización administrativa, identificando y efectuando los ajustes institucionales y/o normativos necesarios, mediante el diseño e implementación de modelos de gestión pública, entre otros, como la contratación, la gestión de activos públicos, la gestión jurídica pública, el empleo público y la gestión por resultados. La evaluación del desempeño de los funcionarios públicos estará ligada al modelo de gestión por resultados de las entidades, según los lineamientos de las autoridades competentes en la materia.

El Gobierno Nacional, a través del Sistema de Protección Social, adoptará los Programas de Capacitación y Mejoramiento de Competencias Laborales para atenuar el impacto que genere la desvinculación de funcionarios públicos, para lo cual expedirá la reglamentación correspondiente.

En la lucha contra la corrupción, se impulsará un proyecto de ley que actualice el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995). Este trabajo jurídico se complementará con el desarrollo de canales de participación, a través de una mayor agilidad en el trámite de denuncias de casos de corrupción y de acuerdos voluntarios de autorregulación de buenas prácticas empresariales. Finalmente, se espera trabajar en un cambio cultural frente a la corrupción con acciones de tipo pedagógico en los centros educativos del país.

El Gobierno Nacional, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación, continuará con el desarrollo de estrategias que permitan orientar la gestión pública hacia el logro de resultados. Esta gestión se enfocará en el desarrollo de estrategias de evaluación, arreglos institucionales, sistemas de costeo, presupuesto y planificación por resultados, y participación y control local. De la misma manera, se diseñará un esquema de incentivos institucionales no monetarios para que las entidades públicas utilicen el seguimiento y la evaluación para la toma de decisiones.

Igualmente, se fortalecerá el papel del Comité Intersectorial de Evaluación, el cual propenderá por garantizar la sostenibilidad de los procesos de evaluación, establecer las prioridades de evaluación de programas y políticas, y lograr acuerdos y compromisos entre las entidades involucradas. Se ampliarán los tipos y la agenda de evaluaciones existentes y se buscará mantener el porcentaje del presupuesto de inversión evaluado entre el 20% y el 25%.

Se consolidará la institucionalidad de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) como instrumento articulador de políticas de información de todas las entidades del sector público. Se implementará la figura del Coordinador de Información Sectorial (CIS) en las entidades del nivel central.

Así mismo, el Gobierno Nacional promoverá la formulación de una política de Gobierno electrónico que comprenda entre otros aspectos, la modernización de los esquemas de rendición de cuentas de las entidades del orden nacional; la difusión de información relevante de cada una, su gestión y sus resultados. Se avanzará en la automatización de trámites, para lo cual cada sector desarrollará los sistemas de información requeridos haciendo uso de la Intranet Gubernamental que fue diseñada por la Agenda de Conectividad, y se adoptará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, diseñado en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública.

Principales metas:

ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE	Línea de base	Meta cuatrienio
Porcentaje del monto del Presupuesto de Inversión de la Nación evaluado	23,9%	25%
Porcentaje de entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con Sistemas de Gestión de la Calidad Implementados (NTCGP 1000:2004)	n.d.	100%
Porcentaje de entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con cuenta fenecida	73,1%	100%

7. DIMENSIONES ESPECIALES DEL DESARROLLO

En una concepción amplia del desarrollo existen ciertos temas que revisten una importancia especial y que se han querido resaltar. Estas dimensiones son: equidad de género, juventud, grupos étnicos y relaciones interculturales, dimensión regional, ciencia tecnología e innovación, cultura, deporte, recreación y desarrollo**.** Demografía y desarrollo, sector de economía solidaria y política exterior y migratoria

7.1 Equidad de género

Construir equidad entre mujeres y hombres requerirá impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros. Para ello será necesario introducir de manera transversal en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades. Así mismo, es necesario establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las Ramas del Poder Público, para desarrollar una agenda de país en materia de equidad de género.

Se adelantará la política afirmativa "mujeres constructoras de paz y desarrollo", mediante la ejecución de planes estratégicos y programas específicos a favor de las mujeres. Se pondrá énfasis en el respeto por las diferencias de género en programas como la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema; los programas de empleo y desarrollo empresarial; de salud sexual y reproductiva; violencia intrafamiliar y participación política. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, CPEM, como instancia responsable de promover la equidad de género a nivel nacional, coordinará el proceso de concertación con Ministerios y entidades públicas y empresas privadas que permita el desarrollo de estos compromisos. El Observatorio de Asuntos de Género, adscrito a la CPEM, será la instancia encargada de hacer seguimiento con perspectiva de género a las acciones que en desarrollo de esta política se adelanten, y de formular recomendaciones para adoptar medidas correctivas.

7.2 Juventud

Se implementarán acciones de fortalecimiento del Sistema Nacional de Juventud, coordinado por el Programa Presidencial Colombia Joven, en concertación con todas las agencias del Estado y las demás organizaciones sociales, civiles y privadas. **para tal propósito se creará el Portal Nacional de Juventud.** En este contexto se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales en la formulación de políticas públicas, Planes Decenales de Juventud, cumplimiento de las funciones establecidas en la ley nacional de juventud y en el fortalecimiento de los consejos de juventud, al tiempo que se coordinará la implementación del sistema nacional de información sobre situación y prospectiva de la niñez y la juventud. Finalmente, se desarrollará la estrategia nacional de productividad juvenil en articulación con las alcaldías, gobernaciones y entidades del orden nacional.

7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales

Se desarrollarán estrategias generales y específicas para beneficio de todos los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales y gitanos o Rom), que respondan a las características particulares de cada grupo. Las estrategias generales estarán orientadas a mejorar la capacidad institucional para la atención de los grupos étnicos a nivel nacional y territorial; desarrollar procesos interculturales que permitan la articulación de planes, programas y proyectos que busquen mejorar sus condiciones

de vida; y desarrollar sistemas de información que incluyan indicadores y variables étnicas como soporte para la formulación y evaluación de políticas.

Para los pueblos indígenas, el Ministerio del Interior y Justicia a través de la Dirección de Etnias adelantará la formulación participativa de la política para dichos pueblos, en la cual se contemplen acciones en materia de territorialidad, derechos sociales y fortalecimiento de la identidad, autonomía, gobierno propio y desarrollo económico. Para la población negra o afrocolombiana, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior estructurará un proyecto que permita dar continuidad al proceso de formulación del Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra o Afrocolombiana, raizal y palenquera, garantizando la participación a nivel regional, de tal manera que se incorporen las visiones y particularidades etnoculturales de dicha población. Adicionalmente, en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social, se gestionarán recursos de cooperación internacional que permitan un fortalecimiento del Plan Integral, y se avanzará en la articulación de políticas y programas nacionales con los objetivos y propuestas planteadas en dicho plan. Finalmente, para la población Rom o gitanos, se avanzará en la realización de estudios que permitan contar con un mayor conocimiento y difusión de sus características, riqueza sociocultural, y cosmovisión.

7.4 Dimensión regional

Ante la necesidad de lograr un mayor impacto en las políticas públicas en la reducción de los desequilibrios regionales, se diseñarán estrategias que se ajusten a los diferentes niveles de desarrollo territorial, con base en ejercicios de caracterización y definición de tipologías territoriales que permitan orientar estrategias integrales y diferenciadas para promover un desarrollo territorial más equilibrado.

En relación con la descentralización territorial en Colombia, esta es un modelo integral que combina aspectos políticos, administrativos y fiscales, y crea las condiciones básicas para que las entidades territoriales cumplan un papel importante en el logro de las finalidades del Estado, en especial en la política social y en la reducción de la pobreza. Este modelo, requiere algunos ajustes para mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado en cuanto a los objetivos de las políticas de desarrollo y el mejoramiento de los niveles de bienestar, y por ello, las acciones del Gobierno estarán orientadas a los siguientes elementos fundamentales: i) competencias; ii) saneamiento financiero; iii) recursos financieros; y iv) gestión pública territorial.

De igual forma, se resalta la importancia de que el Gobierno presente un Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

Con el propósito de garantizar a las entidades territoriales certeza en términos del monto y continuidad de los recursos, asegurarles un nivel de ingresos que les permita alcanzar coberturas universales de educación y salud, lograr estándares adecuados de calidad; y que a la vez permita garantizar estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, el Gobierno Nacional continuará tramitando ante el Congreso una reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Adicionalmente, esta reforma definirá una bolsa de recursos independiente para agua potable y saneamiento básico, con el fin de asegurar mayor equidad y eficiencia en la asignación y uso de los recursos para este sector, y avanzará en la autonomía territorial al permitir que, una vez se logren coberturas universales con calidad, los recursos del Sistema General de Participaciones se puedan dirigir libremente a otros sectores prioritarios. Así mismo, se adoptarán los desarrollos normativos correspondientes para la implementación de la reforma constitucional, una vez sea aprobada.

Las regalías como una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial, se orientarán según principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad. La atomización del gasto con cargo a estos recursos, la transitoriedad de los mismos, la incertidumbre en su cuantificación y las debilidades en materia de ejecución, exigen que el Gobierno Nacional adelante gestiones tendientes a orientar los recursos a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y la atención y sostenibilidad de las coberturas en agua potable, alcantarillado, saneamiento básico, educación, salud y mortalidad infantil.

De igual forma, el Gobierno apoyará proyectos en la promoción de la minería; la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y se reasignará en desarrollo de lo previsto en la Ley 756 de 2002 los saldos presupuestados no comprometidos en la vigencia. Así mismo, los recursos destinados a Proyectos Regionales de Inversión del FNR, se priorizarán entre otros, a la recuperación del canal navegable y atención de inundaciones en el bajo Magdalena; a la atención de desastres naturales o situación de calamidad pública a nivel nacional y en especial para la región de La Mojana; y al sector educativo orientados a programas de ampliación de cobertura para la población de los estratos más pobres.

Se evaluará la capacidad de ejecución del FNR con el propósito de financiar proyectos en infraestructura de algunos sectores y otras inversiones, cuya asignación consultará criterios de competitividad, sostenibilidad, equidad regional y coherencia con la situación de las finanzas públicas.

Se ajustarán las medidas preventivas y correctivas dentro de la función de vigilancia y control que le corresponde al Departamento Nacional de Planeación, así como agilizar la asignación y giro de recursos del FNR, para lo anterior se aplicará el mecanismo de auditores visibles para el control social en el uso de los recursos de regalías.

También, se formulará una propuesta legislativa para la creación de un mecanismo de ahorro forzoso que permita la conformación de un patrimonio, con parte de las regalías directas, para la financiación futura de proyectos. De igual forma, se reglamentará las participaciones de las comunidades indígenas en los recursos de regalías.

Se promoverá la estabilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales a través de la evaluación fiscal, el acompañamiento técnico y el diseño de instrumentos que fomenten el uso de recursos propios para el apalancamiento de inversión territorial.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional diseñará instrumentos que le permitan acompañar la gestión de los municipios que lo necesiten y brindará asistencia técnica. Como estrategia para el fortalecimiento de la gestión pública territorial, el Gobierno ejecutará el programa "Laboratorio de desarrollo institucional y gobernabilidad", en 64 municipios y 4 departamentos.

Con el propósito de fortalecer las capacidades territoriales para promover el desarrollo, el Gobierno Nacional: i) formulará e implementará estrategias de desarrollo y competitividad territorial que atiendan la diversidad regional y articulen los procesos de planificación y ordenamiento territorial; ii) impulsará la asociatividad territorial, iii) apoyará los procesos de ciudad región a partir de los cuales se estructuren redes de ciudades articuladas con sus entornos rurales y regionales; iv) apoyará procesos de planificación y la formulación de visiones de desarrollo departamentales en el marco de la Visión Colombia II Centenario, 2019; v) promoverá la integración del territorio marítimo al desarrollo nacional y territorial, consolidando el marco institucional y normativo para la gestión conjunta, por parte de los sectores público y privado, de dicho territorio.

Así mismo, se culminará la formulación de la Política de Estado para la región del Pacífico, la cual tendrá en cuenta la Visión Colombia II Centenario 2019, los planteamientos de este Plan Nacional de Desarrollo y las propuestas regionales incorporadas en la Agenda Pacífico 21, reconociendo las particularidades territoriales, étnicas y culturales de dicha zona del país.

Se formulará y articulará la política nacional de integración y desarrollo fronterizo para lo cual se tendrá en cuenta las particularidades de cada zona de frontera, se apoyará el "Plan Fronteras" liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y se formularán planes de desarrollo binacional para las zonas de integración fronteriza.

7.5 Ciencia, tecnología e innovación

La misión del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCTI, establecida en la Visión Colombia 2019-II Centenario, es producir, difundir y usar el conocimiento para contribuir a la transformación productiva y social del país a fin de garantizar un mayor nivel de competitividad y desarrollo humano sostenible. Para ello se desarrollarán ocho estrategias: i) incrementar la generación de conocimiento,

ii) fomentar la innovación y el desarrollo productivo, iii) fomentar la apropiación de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) en la sociedad colombiana, iv) incrementar y fortalecer las capacidades humanas para CTel, v) consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, vi) consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTel, vii) promover la integración regional, y vii) consolidar la proyección internacional de la CTel.

Para mejorar la eficiencia y coordinación entre el conjunto de entidades, programas y procesos involucrados en el desarrollo científico y tecnológico y de innovación en el país, Colciencias, como secretaria técnica del Sistema, elaborará un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con las demás instituciones del SNCTI, en especial con las entidades de Gobierno Nacional que desarrollan proyectos CTel. Este plan se basará en los objetivos y estrategias que en materia de CTel están contenidos en el presente Plan Nacional de Desarrollo. Este plan debe incluir los proyectos y programas que lo conforman y su financiamiento. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCyT) deberá participar en la concertación del Plan y la aprobación del mismo.

En cuanto al fomento de la innovación, Colciencias y el Sena, en asocio con los Ministerios correspondientes a cada sector, buscarán mecanismos institucionales de coordinación de la política de CTel y la generación de espacios de discusión que permitan la participación activa de empresarios, agentes gubernamentales, instituciones educativas, investigadores y usuarios de tecnologías en los procesos de innovación.

Para incrementar la formación de investigadores, Colciencias y el Ministerio de Educación trabajarán para fortalecer y promover la creación de programas de posgrado.

Principales Metas:

CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	Línea de base	Meta cuatrienio
Grupos de investigación financiados por Colciencias en programas y proyectos de ciencia y tecnología. Línea de base 2003-2006	863	1.000
Beneficiarios de créditos condonables de Colciencias para estudios de doctorado. Línea de base 2003-2006	718	800

7.6 Cultura, deporte, recreación y desarrollo

Los procesos educativos y culturales tienen un papel fundamental en el logro de ciudadanos competentes para desempeñarse en un contexto social complejo, capaces de asumir compromisos, adaptarse con eficacia a las nuevas realidades de la economía y el trabajo, y asumir con actitud crítica y transformadora el reto de la globalización e internacionalización de la sociedad.

El deporte, la recreación, la educación y la actividad física se interrelacionan directamente con el proceso de construcción de una sociedad sana y educada física e intelectualmente.

Para llevar a cabo este propósito se impulsaran iniciativas como el Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (Sinfac); el Plan Nacional de Cultura y Convivencia; y el fortalecimiento de la política de cultura ciudadana. Igualmente, se fortalecerán el Sistema Nacional de Información Cultural; el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas; el Plan Nacional de Música para la Convivencia; el apoyo a la cinematografía; la inversión en la conservación del patrimonio cultural; la ampliación del Museo Nacional, y la protección de los centros históricos, entre otras. Así mismo, se buscará la promoción y difusión de las actividades deportivas, a través de: i) formación deportiva; ii) infraestructura deportiva y recreativa; iii) apoyos a organismos del sistema nacional del deporte; iv) apoyo al sistema nacional de preparación olímpica y paraolímpica; y v) fortalecimiento al programa Deporte para Todos.

CULTURA Y DESARROLLO	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevas bandas musicales creadas y/o fortalecidas	300	260
Nuevas bibliotecas dotadas y fortalecidas a través de la Red Nacional de Bibliotecas	683	240
Franjas de opinión en las emisoras comunitarias y de interés público creadas y consolidadas	n.d.	200

7.7 Demografía y desarrollo

Aunque la relación entre crecimiento económico y demografía se ha discutido ampliamente, la única conclusión sobre la que existe consenso es aquella según la cual las elevadas tasas de natalidad y fertilidad de las mujeres conducen a mayores índices de pobreza y desigualdad y, por consiguiente, tienen un efecto negativo sobre el crecimiento económico. En este sentido, se diseñarán políticas específicas para los grupos poblacionales y regiones donde el rezago demográfico reviste signos críticos (las mujeres adolescentes, los menos educados, los pobres y los residentes en la zona rural). En este contexto se garantizará, como parte de los planes de beneficios de la seguridad social en salud, el acceso a métodos modernos de planificación, dando prioridad a la población adolescente y definiendo estrategias orientadas a armonizar las políticas de desarrollo económico con la dinámica demográfica.

Principales metas:

DEMOGRAFIA Y DESARROLLO	Línea de base	Meta cuatrienio
Esperanza de vida al nacer (años). Línea de base 2004	72,2	74

7.8 Sector de la economía solidaria

Este sector recibirá una atención especial para trabajar en la creación de un marco institucional y de control adecuado y para su fomento, fortalecimiento y difusión. Para la implementación de esta política se estimulará la participación de organismos privados y de las agencias del Gobierno que tengan por misión el fomento de las actividades en las que este sector tenga injerencia. De igual forma, será objeto de atención y reglamentación la banca cooperativa.

Principales metas:

SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevos convenios interadministrativos suscritos para el apoyo de las organizaciones sociales y solidarias con entidades del Gobierno del orden central o territorial, sector privado u organizaciones de cooperación internacional	46	32
Organizaciones del Sector Solidario fortalecidas en aspectos administrativos, financieros, gestión de calidad y tecnologías de información	797	1.069
Créditos a microempresarios a través de cooperativas (Banca de las Oportunidades)	Nuevo	250.000

7.9 Política exterior y migratoria

El Gobierno Nacional desarrollará esta política teniendo en cuenta los siguientes objetivos: i) consolidar las relaciones bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras; ii) defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral; iii) diversificar las relaciones y la agenda internacional; iv) ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y la seguridad; v) diseñar una política integral de migraciones; vi) fortalecer el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se desarrollará un nuevo enfoque de cooperación técnica que amplíe las posibilidades de relacionamiento político en instancias bilaterales y multilaterales, que implique el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la lucha contra el problema mundial de las drogas y apoyo al medio ambiente, con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida; y la reconciliación y gobernabilidad en temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de excombatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos Humanos, apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como iniciativas de paz y desarrollo.

Con cargo al presupuesto del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gobierno Nacional cancelará las cuotas o aportes a que haya lugar como resultado de la participación de Colombia en Fondos, Programas, Grupos de Concertación, Comisiones Internacionales y organismos internacionales de los que haga parte.

El Gobierno Nacional propenderá por el diseño, fortalecimiento e implementación de una política pública migratoria integral.

Promoverá:

– Nuevos Acuerdos Bilaterales de homologación de títulos en materia laboral.

– Nuevos acuerdos de migración laboral temporal y circular y la consolidación de los existentes con los países receptores de colombianos.

– La creación y consolidación de redes sociales entre los colombianos en el exterior y el país.

– Proyectos que promuevan la transferencia de conocimiento y tecnología hacia Colombia.

CAPITULO III

Presupuestos plurianuales

Artículo 7°. *Valores de programas.* Los valores asignados en el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2007-2010 para los principales programas descritos en el artículo anterior se encuentran expresados igualmente por sectores en los siguientes cuadros:

PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS
PLAN DE INVERSIONES 2007-2010
Millones de Pesos Constantes de 2006

PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS PND	TOTAL				
	Central	Descentral/1	S.G. Particip./2	Privado	Total
1. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*					
2. Política de defensa y seguridad democrática	**13,622,670**	**0**	**0**	**0**	**13,622,671**
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	11,083,615	0	0	0	11,083,615
2.2 Desplazamiento, Derechos Humanos y Reconciliación	2,539,056	0	0	0	2,539,056
3. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad y el empleo	**40,070,484**	**201,318**	**71,088,844**	**18,823,451**	**130,184,096**
3.1 Pobreza y población vulnerable	14,043,832	0	5,522,335	0	19,566,167
3.2 Mercado y relaciones laborales*	121,807	0	0	0	121,807
3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social**	14,988,436	201,318	62,227,849	1,296,164	78,713,767
3.4 Banca de las oportunidades	116,189	0	0	3,130,430	3,246,619
3.5 Ciudades amables	5,206,488	0	3,338,660	14,160,973	22,706,121
3.6 Infraestructura para el desarrollo	4,822,387	0	0	0	4,822,387
3.7 Equidad en el campo	771,344	0	0	235,884	1,007,228
4. Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo con equidad	**17,174,749**	**18,769,699**	**0**	**33,514,690**	**69,459,138**
4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	14,124,663	18,769,699	0	32,235,799	65,130,161
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	3,050,086	0	0	1,278,891	4,328,977
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	**607,717**	**0**	**0**	**0**	**607,717**
5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	414,640	0	0	0	414,640
5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	193,077	0	0	0	193,077
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	**4,087,525**	**0**	**0**	**0**	**4,087,526**
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	2,574,479	0	0	0	2,574,479
6.2 Los retos del Estado comunitario	1,513,047	0	0	0	1,513,047
7. Dimensiones especiales del desarrollo	**3,626,970**	**0**	**1,526,383**	**5,446,553**	**10,599,905**
7.1 Equidad de género*	5,884	0	0	0	5,884
7.2 Juventud*	4,476	0	0	0	4,476
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	94,085	0	372,864	0	466,949
7.4 Dimensión regional	1,146,724	0	1,153,519	0	2,300,243
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	1,378,968	0	0	5,446,553	6,825,521
7.6 Cultura y desarrollo	657,728	0	0	0	657,728
7.7 Demografía y desarrollo	282,630	0	0	0	282,630
7.8 Sector de la economía solidaria	17,322	0	0	0	17,322
7.9 Política exterior y migratoria	39,152	0	0	0	39,152
TOTAL GENERAL	**79,190,116**	**18,971,017**	**72,615,227**	**57,784,694**	**228,561,054**

***** Corresponde a recursos de diseño de políticas públicas.

****** Incluye Seguridad Social Integral, Sistema de Promoción Social y Sistema de Formación de Capital Humano.

SECTORES
PLAN DE INVERSIONES 2007-2010
Millones de Pesos Constantes de 2006

SECTORES	TOTAL				
	Central	Descentral/1	S.G. Particip./2	Privado	Total
Agropecuario	3,865,930	0	0	1,646,193	5,512,123
Acción social	7,219,270	0	0	0	7,219,270
Ambiente, Viv. y Dllo. Terr.	3,059,646	0	3,338,660	14,160,973	20,559,279
Comercio, Ind. y Turismo	225,158	0	0	520,927	746,085
Comunicaciones	1,368,190	0	0	7,590,427	8,958,617
Congreso	13,459	0	0	0	13,459
Cultura	656,826	0	0	0	656,826
DANE	425,443	0	0	0	425,443
Dansocial	17,322	0	0	0	17,322
Defensa y Seguridad/3	9,837,445	0	0	0	9,837,445
Educación	3,737,522	0	40,538,693	1,296,164	45,572,379
Función Pública	77,822	0	0	0	77,822
Hacienda	3,991,485	0	0	3,130,430	7,121,915
Justicia	3,074,573	0	0	0	3,074,573
Minas y Energía	3,751,128	18,769,699	0	13,372,740	35,893,567
Organismos de control/4	418,877	0	0	0	418,877
Planeación	1,842,630	0	0	5,315,135	7,157,765
Presidencia	85,574	0	0	0	85,574
Protección Social	24,564,078	201,318	18,675,789	0	43,441,185
Relaciones Exteriores	39,152	0	0	0	39,152
Transporte	10,918,587	0	0	10,751,705	21,670,292
Asignaciones especiales	0	0	788,750	0	788,750
Propósito general	0	0	8,177,179	0	8,177,179
Municipios < 25 mil hab.	0		1,096,156		1,096,156
TOTAL GENERAL	**79,190,116**	**18,971,017**	**72,615,227**	**57,784,694**	**228,561,054**

1/ Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

2/ Sistema General de Participaciones cuarto debate.

3/No incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

4/ Contraloría, Defensoría, Registraduría, Auditoría y Ministerio Público.

El monto total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente Plan de Inversiones Públicas no podrá superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 8°. El valor total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente Plan financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, no podrá superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El presente Plan contempla inversiones por dos billones ciento catorce millardos $2,114 millardos de 2006, con cargo al Presupuesto General de la Nación, que en la actualidad no cuentan con espacio fiscal; las cuales solo podrán ser incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, en la medida en que se generen ingresos superiores a los proyectados o se efectúen sustituciones por priorización en los gastos de inversión.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional presentó a consideración un Plan que contempla un monto de $72.6 billones de 2006 para el Sistema General de Participaciones para el período 2007-2010, lo que es

consistente con el proyecto de Acto Legislativo 011 Senado, 169 Cámara, en trámite en el Congreso de la República. Las modificaciones a este proyecto que impliquen un cambio en los recursos asignados al Sistema General de Participaciones aumentarán o reducirán, según el caso, el monto plurianual de las demás inversiones del Plan financiadas con aportes del Presupuesto General de la Nación para compensar dicho cambio, de manera que este no genere ninguna modificación en el monto de inversiones del Plan.

CAPITULO IV

Mecanismos para la ejecución del Plan

SECCION I

Disposiciones Generales

Artículo 9°. *Sistemas de Información.* Con carácter obligatorio, los órganos públicos de todo orden y los particulares que ejecuten recursos públicos darán cumplimiento a los términos, medios, características y condiciones de la información requerida para la evaluación del desempeño institucional así como del grado de avance y cumplimiento de objetivos de los distintos programas y proyectos del presente Plan Nacional de Desarrollo, que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.

Su cumplimiento constituirá condición obligatoria para acceder a los mecanismos o instrumentos financieros que defina el Gobierno Nacional para financiar o cofinanciar programas de inversión y de saneamiento de pasivos de las entidades que componen los distintos sectores.

Constituirá falta disciplinaria grave, del Director o autoridad de la respectiva entidad o ente nacional o territorial, el incumplimiento de los términos y condiciones de la información solicitada.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo relacionado con el Sistema de Seguridad Social en Salud, el incumplimiento, por parte de las entidades obligadas a reportar la información, dará lugar a las medidas previstas en el artículo 2° de la Ley 1122 de 2007 y las normas que la modifiquen o adicionen.

Artículo 10. *Apoyos económicos.* Para todos los efectos, se entiende que los apoyos económicos directos o indirectos, así como los incentivos, constituyen una ayuda que ofrece el Estado sin contraprestación alguna por parte del beneficiario y se otorgan de manera selectiva y temporal en el marco de una política pública. Es potestad del Gobierno Nacional establecer el sector beneficiario y el valor del apoyo o incentivo económico, así como determinar, los requisitos y condiciones que sean del caso. Por consiguiente, sólo se considerará beneficiario y titular del derecho al apoyo o incentivo quien haya sido seleccionado mediante acto administrativo en firme por haber cumplido los requisitos y condiciones establecidos por el Gobierno para tal efecto.

Parágrafo. Mientras ello no ocurra los potenciales beneficiarios solo tendrán meras expectativas y NO derechos adquiridos.

SECCION DOS

Justicia y seguridad

Artículo 11. *Atención a la Población Desplazada por la Violencia.* Para continuar cumpliendo con la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, las entidades responsables de la atención integral a la población desplazada por la violencia del orden nacional, departamental, municipal y distrital, de que trata el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia.

Los gobernadores y alcaldes deben reportar mensualmente al Ministerio del Interior y de Justicia, la ejecución de las apropiaciones específicas del presupuesto de cada entidad territorial destinadas a la prevención y atención del desplazamiento forzado, de acuerdo con los procedimientos y características que para tal fin establezca dicho Ministerio.

Las entidades del orden nacional deben reportar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, en la oportunidad y condiciones que estos establezcan, la información relacionada con la ejecución presupuestal de estos recursos. Esta información debe remitirse al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que por su conducto se informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá falta grave.

Artículo 12. *Registro Unico Población Desplazada por la Violencia.* El Gobierno Nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, efectuará las acciones tendientes a mejorar la calidad del Registro Unico de Población Desplazada, según la información que provean las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, para lo cual tendrá un término de un (1) año y tendrá la obligación de mantener actualizado el registro.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a los miembros de las familias en situación de desplazamiento suministrar la información necesaria para su caracterización o actualización en el registro. La inclusión y actualización en el registro es indispensable para acceder a los programas definidos para la atención de la población desplazada.

Lo anterior, sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de tal función deben ejercer la Defensoría del Pueblo.

Artículo 13. Adiciónese el artículo 12 de la Ley 703 de 2002 y el artículo 54 con los siguientes parágrafos:

"Parágrafo 1° del artículo 12 de la Ley 793 de 2002 y parágrafo 2° del artículo 54 de la Ley 975 de 2005. Sin perjuicio de las causales de inexistencia del acto o contrato a que se refiere el artículo 898 del Código de Comercio, la administradora de bienes incautados, o con extinción de dominio, o comiso, o entregados para la reparación de las Víctimas, podrá ordenar su enajenación o disposición cuando su naturaleza, uso o destino amenace deterioro o se imposibilite su administración.

Parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 793 de 2002 y parágrafo 3° del artículo 54 de la Ley 975 de 2005. La Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo a los recursos del Fondo para la rehabilitación, Inversión Social y lucha contra el Crimen Organizado, Frisco, y la Agencia Presidencial para la acción Social con cargo a los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas, podrán efectuar los gastos que sean necesarios para la protección, administración, conservación y mantenimiento de los bienes a su cargo.

Parágrafo 3° del artículo 12 de la Ley 793 de 2002 y parágrafo 4° del artículo 54 de la Ley 975 de 2005. El pago de las obligaciones tributarias relacionadas con los bienes que administre la Dirección Nacional de Estupefacientes y Acción Social - Fondo para la Reparación de las Víctimas que sean improductivos por no generar ingresos en razón a su situación o estado se suspenderá hasta cuando ocurra alguno de los siguientes eventos:

a) La enajenación del bien o la generación de ingresos suficientes por razón de su uso;

b) La devolución al propietario en virtud de decisión judicial definitiva en el caso de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

En los eventos previstos en los dos anteriores literales una vez cese la suspensión, el contribuyente deberá sufragar el importe de los tributos no pagados durante la suspensión. En todo caso tal pago será condición necesaria para la devolución del bien al propietario en el caso previsto en el literal b).

La suspensión del pago de tributos, de que aquí se trata no impedirá la enajenación de los bienes.

Parágrafo 4° del artículo 12 de la Ley 793 de 2002 y parágrafo 5° del artículo 54 de la Ley 975 de 2005. La enajenación de los bienes sujetos a registro, se efectuará mediante acto administrativo el cual una vez inscrito en la oficina correspondiente constituirá título traslaticio de dominio suficiente.

Artículo 14. *Extinción de Dominio. Efectos.* En el evento en que el operador judicial ordene la extinción de dominio a favor del patrimonio o del total de las acciones, cuotas o derechos que representen el capital de una sociedad, es entendido que tal acto comprende la extinción de sus bienes. Las deudas a cargo de la sociedad serán canceladas con el producto de la venta de dichos bienes.

Artículo 15. *Transferencia a entidades estatales de bienes administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes.* Los bienes materia de extinción de dominio definitiva que administre la Dirección Nacional de Estupefacientes y sean materia de enajenación a entidades públicas se entregarán, por la Dirección, libres de toda clase de gravámenes, limitaciones y afectaciones al derecho dominio, ocupación, posesión y cualquier forma de perturbación de la propiedad y a paz y salvo por concepto de tributos y servicios públicos.

SECCION TRES

Desarrollo rural sostenible

Artículo 16. *Cesión de Participaciones Sociales por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural trasladará a los entes territoriales que previamente manifiesten el interés de adquirirlas, las participaciones sociales que tiene en los Fondos Ganaderos, Centrales de Abastos y Empresas del Fondo Emprender. Si esto no fuera posible y los estudios de mercado así lo aconsejen, deberá surtir los trámites de que tratan los artículos 11 de la Ley 226 de 1995 y 4° de la Ley 363 de 1997. Una vez agotado este trámite, si no se enajena la propiedad, el Ministerio debe trasladar, en un término de seis (6) meses contados a partir del procedimiento antes citado, la propiedad de su participación social a la entidad estatal que gestione los activos improductivos del Estado o promover su liquidación, si a ello hubiere lugar.

Artículo 17. *Fondo Agropecuario de Garantías, FAG.* 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 18. El artículo 24 de la Ley 101 de 1993 quedará así:

"**Artículo 24.** *Asignación del Incentivo a la Capitalización Rural.* El Incentivo a la Capitalización Rural será asignado u otorgado en cada caso por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, a través de los intermediarios financieros, instituciones fiduciarias o cooperativas, promoviendo su democratización con el fin de garantizar el acceso de los pequeños productores. El beneficiario sólo podrá hacer efectivo el incentivo en las condiciones previstas en el documento expedido por Finagro, para lo cual este podrá realizar cuando a ello hubiere lugar y según lo dispuesto en este documento, evaluación, verificación de campo y seguimiento de control del plan de inversión realizado por Finagro o por el intermediario. El beneficiario perderá el incentivo si han sido insatisfactorias la evaluación, verificación de campo y seguimiento y control del plan de inversión, realizados por el intermediario o por Finagro.

Parágrafo. Cuando se presenten, en igualdad de condiciones, inscripciones para la elegibilidad de proyectos productivos que aspiren a recibir recursos del Incentivo a la Capitalización Rural, tendrán prelación aquellos que sean presentados por asociaciones de productores organizadas bajo cualquiera de las modalidades reguladas por las normas de la economía solidaria, o las cadenas productivas, o por alianzas estratégicas o que estén ubicados en aquellos departamentos con mayor porcentaje de población con NBI, conforme a la definición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

Artículo 19. *Fondo de Capital de Riesgo.* Con el objeto de apoyar y desarrollar iniciativas productivas preferiblemente en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada, dando prioridad a proyectos productivos agroindustriales y de producción de biocombustibles, se crea el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo, sin personería jurídica, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro. El Gobierno Nacional podrá transferir a este Fondo recursos del Programa Agro Ingreso Seguro, como capital semilla para su operación.

El Gobierno Nacional reglamentará, entre otros, los aspectos relacionados con los recursos y el funcionamiento de dicho Fondo. De esta manera, se analizará las responsabilidades con cargo al Frisco con el objetivo de determinar la existencia de recursos disponibles. En cada Ley Anual de Presupuesto, se determinará el monto de recursos a transferir al Fondo de Capital de Riesgo, de acuerdo con el monto disponible cada año en el Frisco.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través de Finagro concederá créditos de carácter preferencial a los proyectos agroforestales que contemplen la protección de los nacederos y bosques de galería, inclusive con el respaldo del Fondo Agropecuario de Garantía cuando el proyecto haga parte de difícil acceso.

Parágrafo 2°. Dentro de los Proyectos Productivos Agroindustriales y de Producción de Biocombustibles a financiar por el Fondo de Capital de Riesgo, tendrán prelación para la elegibilidad respectiva, los relacionados con el aprovechamiento de nuevos cultivos de materias primas destinadas a ser procesadas en plantas de fabricación de biocombustibles ubicados en zonas o poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico, la violencia y el desplazamiento forzado, siempre y cuando el Gobierno Nacional determine y certifique que dichos cultivos y la empresa respectiva se ubicarán en una zona o población afectada por estos fenómenos.

Artículo 20. El artículo 4º de la Ley 69 de 1993 quedará así:

"**Artículo 4°.** *Seguro Agropecuario.* El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, establecerá el seguro agropecuario de acuerdo con las siguientes pautas:

a) El cálculo de la prima del seguro agropecuario se realizará teniendo en cuenta los mapas de riesgo agropecuario (probabilidad de ocurrencia o recurrencia de los eventos y vulnerabilidad de los cultivos), los cálculos actuariales y los estudios técnicos que se elaboren para el efecto;

b) El seguro será puesto en práctica de forma progresiva, según producciones, regiones y riesgos;

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

d) 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;

e) 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. Lo anterior, sin perjuicio de los deducibles que la ley admita y que la Superintendencia Financiera avale.

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 21. El inciso 1° del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, quedará así:

"Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero y dar cumplimiento a los objetivos previstos en el Contrato de Administración del Fondo. La Contribución será de dos centavos de dólar (US$0.02) más el cinco por ciento (5%) del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. Mientras el precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte se ubique entre un centavo de dólar (US$0.01) y un dólar con cincuenta centavos (US$1.50) se aplicará la fórmula anteriormente prevista para cuantificar el monto de la contribución. A partir del precio representativo por libra de café que se exporte de un dólar con cincuenta centavos (US$1.50), la contribución será siempre de nueve punto cinco centavos de dólar (US$0.095) por libra. En todo caso, la Contribución total no debe superar, para los años 2007 y 2008, seis centavos de dólar (US$0.06) y siete centavos de dólar (US$0.07) por libra exportada, respectivamente.

El recaudo correspondiente a la contribución cafetera prevista en el inciso anterior, que supere los seis centavos de dólar (US$0.06) por libra, se destinará exclusivamente a la función de estabilización del ingreso del caficultor.

La base para liquidar la transferencia cafetera de que trata el artículo 59 de la Ley 863 de 2003, no incluirá los dos centavos de dólar (US$0.02) por libra previstos en el inciso primero de este artículo, ni el excedente destinado exclusivamente a la estabilización del ingreso del caficultor.

Artículo 22. Modifícase los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994 los cuales se integran en adelante en un solo artículo con el siguiente texto:

"Establézcase un subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario necesario para su aprovechamiento, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y será otorgado, por una sola vez, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional.

El subsidio integral para la adquisición de tierras a que se refiere este artículo será administrado por el Incoder, ya sea directamente o mediante la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública, y será asignado, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas que se llevarán a cabo al menos una vez al año. Los aspirantes a obtener el subsidio integral deben identificar previamente el predio a adquirir y presentar la correspondiente solicitud, acompañada de la descripción del proyecto productivo agropecuario. El Incoder tendrá a su cargo la difusión de los respectivos reglamentos y asesorará, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos.

Parágrafo. Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios, siempre que hayan recibido de ellos la representación cuando se trate de adquisiciones en grupo, de alianzas productivas, de proyectos colectivos de interés regional o de integración de cooperativas de producción y podrán aportar recursos propios para la cofinanciación del subsidio.

Artículo 23. El artículo 31 de la Ley 160 de 1994, quedará así:

"**Artículo 31.** El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;

b) Para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;

c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

Parágrafo. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley".

Artículo 24. *Cuota de Fomento para la Agroindustria de la Palma de Aceite.* La cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite será de 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.

SECCION CUATRO

Desarrollo social

Artículo 25. *Instrumentos para la Superación de la Pobreza.* Las acciones del Sistema de Protección Social definido por la Ley 789 de 2002, diferentes a las contempladas en el Sistema de Seguridad Social Integral y la Formación para el Trabajo, se organizarán en el Sistema de Promoción Social, que incluye la Red para la Superación de la Pobreza Extrema y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El sistema comprende las acciones del Estado en sus diferentes niveles de Gobierno, la sociedad, la familia y los ciudadanos, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, en un marco de corresponsabilidad.

Para la oportuna y adecuada ejecución de los recursos que se asignen a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, a los órganos públicos que la conforman, les corresponde armonizar su actividad administrativa y financiera, con el fin de que sus programas y recursos se orienten al acceso preferente de la población en extrema pobreza. Para tal efecto, se fortalecerá el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), como instancia encargada de coordinar las acciones de cooperación internacional; y las entidades suscribirán convenios con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, ajustarán los sistemas de información y remitirán al Departamento Nacional de Planeación, en los términos y condiciones que este señale, los avances de las metas físicas y financieras de tales programas.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, articulará los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización y certificación de competencias laborales.

Artículo 26. *Evaluación de Directores o Gerentes de Instituciones Públicas Prestadoras de Servicio de Salud.* Las Juntas Directivas de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud deben definir y evaluar el Plan de Gestión para ser ejecutado por el Director o Gerente durante el período para el cual fue designado. Dicho Plan contendrá entre otras las metas de gestión y resultados relacionados con la viabilidad financiera, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios y las metas y compromisos incluidos en convenios suscritos con la Nación o la entidad territorial si los hubiere. La evaluación insatisfactoria de dichos planes será causal de retiro del servicio del Director o Gerente para lo cual la Junta Directiva deberá solicitar al nominador y con carácter obligatorio para este la remoción del Gerente o Director aun sin terminar su período. La designación de un nuevo Gerente o Director se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, para el tiempo faltante conforme a los períodos institucionales fijados en dicho archivo.

Artículo 27. *Organización de Redes.* Con el fin de mejorar la prestación de servicios de salud las entidades territoriales que no han consolidado los procesos de organización de redes para el logro de los propósitos señalados en el artículo 54 de la Ley 715 de 2001 y para garantizar la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas y de la red tendrán un plazo máximo de un año a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley para viabilizar y adoptar el plan de organización de la red de prestadores de servicio de salud.

Para tal efecto el Ministerio de la Protección Social continuará con el Programa de reorganización rediseño y modernización de las redes de prestación de servicio de salud, igualmente las instituciones financieras podrán conceder créditos a las entidades territoriales y a las empresas sociales del Estado en condiciones favorables las cuales se mantendrán siempre y cuando las beneficiarias cumplan con los indicadores de seguimiento y evaluación establecidos en el programa.

Artículo 28. *Asignación de Recursos a las Universidades Públicas.* Las Instituciones de Educación Superior contarán con un período de dos años de transición para que puedan efectuar los respectivos ajustes institucionales en sus estructuras financieras y de costos**.**

Artículo 29. *Reforzamiento Estructural IPS Públicas.* Amplíase por cuatro años más el plazo para las acciones de reforzamiento estructural señalado en el artículo 54 de la Ley 715 de 2001.

Parágrafo 1°. El literal c) del 2 de la Ley 647 de 2001 quedará así:

c) Afiliados: Unicamente podra tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores, y a las personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema Universitario de Salud y adquieran el derecho de la pensión con la misma universidad o que en el Sistema General de la Ley 100 de 1993 al sistema propio de las universidades o viceversa, sin que sean permitidas afiliaciones simultáneas.

Artículo 30. *Ajuste de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* Las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud que a 31 de diciembre de 2006 no demuestren condiciones de sostenibilidad financiera entre los gastos comprometidos y los ingresos recaudados, deben desarrollar las acciones necesarias para garantizar su equilibrio financiero.

Lo anterior deberá realizarse en un proceso de transición que garantice su sostenibilidad de acuerdo con las condiciones, plazo, criterios, procedimientos e incentivos que establezca el Gobierno Nacional.

Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en los convenios suscritos en el marco del Programa de Reorganización, Rediseño, y Modernización de Redes.

Artículo 31. *Saneamiento de deudas.* Las deudas vigentes a treinta y uno (31) de diciembre de 2006 con personal docente y administrativo, por concepto de salarios y prestaciones sociales financiados con recursos del situado fiscal o del Sistema General de Participaciones, podrán ser pagadas por las entidades territoriales, siempre y cuando a la fecha de expedición de la presente ley, estén debidamente soportadas, y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional.

La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, subsidiariamente, concurrirá con recursos adicionales para cubrir el monto que resulte del cruce de cuentas entre las deudas de las entidades territoriales y la Nación. En caso de no ser posible efectuar 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, en las vigencias fiscales de 2007 y 2008.

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

Artículo 32. *Saneamiento del Pasivo Pensional de las Universidades Estatales del Orden Nacional.* La Nación y las universidades estatales del orden nacional concurrirán al saneamiento del pasivo pensional de dichas entidades en los términos establecidos en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993. En todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales corresponderá a la respectiva universidad en su condición de empleadora. Las sumas que se hayan transferido por parte de la Nación con las cuales haya sido atendido pasivo pensional de dichas universidades a partir de la fecha de corte prevista en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se tendrán en cuenta como pago parcial de la concurrencia a cargo de la Nación de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se establezca.

Parágrafo. La concurrencia prevista en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 respecto de las universidades territoriales se aplicará también en aquellos eventos en los cuales el pasivo pensional se encuentre a cargo de las cajas de previsión territoriales o quienes las hubieran sustituido.

Artículo 33. *Normalización de Pasivos Pensionales.* Los mecanismos de normalización de pasivos pensionales previstos en las Leyes 550 de 1999 y 1116 de 2006 y desarrollados por el Gobierno Nacional mediante decretos reglamentarios, podrán ser implementados de manera voluntaria por todos los empleadores públicos y privados que tengan a su cargo pasivos pensionales, aunque no sean sujetos de la aplicación de las mencionadas leyes. Dichos mecanismos se aplicarán de manera obligatoria para los mismos empleadores cuando se encuentren en proceso de liquidación.

SECCION CINCO

Infraestructura y energía sostenible

Transporte

Artículo 34. *Recursos Peajes.* Los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes de vías de la red troncal nacional 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, deben destinarse para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías de la red troncal nacional.

Artículo 35. *Gestión Vial Departamental.* En desarrollo del Programa de Gestión Vial Departamental, los departamentos podrán acceder al financiamiento con recursos de crédito, a nombre propio y con la garantía de la Nación, cuando a ello hubiere lugar, para la gestión de la red vial a su cargo.

En aquellos departamentos donde las alternativas de conectividad sean diferentes al modo carretero, los recursos de crédito podrán ser asignados a proyectos en otros modos de transporte, siempre y cuando cumplan con los requisitos técnicos bajo los cuales se estructure el programa.

Las entidades territoriales accederán a dicho programa conforme a la reglamentación del Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá financiar la construcción y mantenimiento de vías terciarias de los departamentos.

Artículo 36. *Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo.* El Gobierno Nacional continuará cofinanciando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá, Cali, Area Metropolitana del Valle de Aburra, Area Metropolitana de Bucaramanga, Area Metropolitana de Centro Occidente, Area Metropolitana de Barranquilla, Cartagena, Soacha y Cúcuta, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos.

El Gobierno Nacional propenderá, en conjunto con el sector privado, por conseguir los recursos para la construcción de los proyectos de infraestructura.

Parágrafo. Los sistemas deben propender por una operación segura, con el menor riesgo de accidentes. Para ello los entes gestores deben en conjunto con el Fondo de Prevención Vial desarrollar programas que alcancen este objetivo, con su adecuada difusión e información.

Artículo 37. *Sistema de Recaudo.* Los sistemas de transporte que sean cofinanciados con recursos de la Nación, adoptarán un sistema de recaudo centralizado que integre los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, utilizando mecanismos que lo permitan y preferiblemente el sistema de pago electrónico.

Para efectos del presente artículo, se entiende como subsistema de transporte complementario el sistema de transporte público colectivo que atiende la demanda de transporte colectivo que no cubre el sistema de transporte masivo. Así mismo, se entiende como recaudo centralizado aquel sistema mediante el cual se recaudan los dineros provenientes de la tarifa del servicio de transporte en un patrimonio autónomo o en cualquier otro sistema de administración de recursos.

Parágrafo 1°. Mediante el sistema de recaudo centralizado el municipio en el cual se desarrolle el sistema de transporte podrá captar recursos de la tarifa del subsistema de transporte complementario, para la reducción de la sobreoferta de transporte. Dicha sobreoferta se determinará técnicamente mediante el análisis de la oferta y demanda.

Parágrafo 2°. En ningún caso los operadores o empresas de transporte ni sus vinculados económicos, entendidos como tales los que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos 450 a 452 del Estatuto Tributario, podrán participar en la administración de los recursos recaudados bajo este concepto. La autoridad competente cancelará

las habilitaciones correspondientes a las empresas que no se integren al sistema de recaudo centralizado.

Artículo 38. El Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), adelantará estudios de tráfico atraído en la red primaria de carreteras que haga parte de los corredores de integración de los países vecinos.

Comunicaciones

Artículo 39. *Convergencia en el sector de telecomunicaciones.* El Gobierno Nacional, establecerá y adoptará las condiciones para que la convergencia tecnológica de redes y servicios sea incorporada en el sector de telecomunicaciones de Colombia. Dichas condiciones se sujetarán a los siguientes principios rectores:

a) Utilización del espectro electromagnético: La administración y el aprovechamiento eficiente del espectro electromagnético y la correspondiente atribución de frecuencias, las cuales no necesariamente estarán asociadas a un servicio específico, podrá tener en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales de telecomunicaciones, así como a los reglamentos y la política en escenarios convergentes que expida el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones, como ente rector del sector de telecomunicaciones en Colombia;

b) Título Habilitante: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, reglamentará el procedimiento, condiciones y requisitos para obtener una concesión con la cual se pueda prestar mediante licencia única, diferentes servicios de telecomunicaciones, con excepción de la radiodifusión sonora y la televisión.

Parágrafo 1°. La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones será la entidad competente para expedir el marco regulatorio aplicable a todas las redes y al mercado de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de la radiodifusión sonora y la televisión, de tal manera que se oriente hacia una regulación por mercados relevantes y esté acorde con las necesidades de los usuarios, los postulados de la sociedad de la información y la convergencia tecnológica de las redes y los servicios de telecomunicaciones.

Parágrafo 2°. Para acelerar y asegurar el acceso universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todos los servicios de telecomunicaciones incluidos la radiodifusión sonora y la televisión, los propietarios de la infraestructura (postes, ductos y torres) de los servicios públicos domiciliarios, deberán permitir su uso sin ningún tipo de limitación para la instalación, uso y explotación de redes o servicios de telecomunicaciones, siempre y cuando esto no afecte el adecuado mantenimiento de dicha infraestructura ni la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones o la Comisión de Regulación de Energía y Gas, según el caso, determinarán las condiciones de uso y el precio a pagar por el uso de la infraestructura antes mencionada, teniendo como criterio los porcentajes de ocupación de la infraestructura de cada uno de los diferentes servicios que se soportan en ella, incluyendo el prestado por el propietario de la misma, el número de operadores que la utilizan y teniendo en cuenta la infraestructura como un bien inmueble para la determinación del canon de arrendamiento.

Para efectos de lo anterior, las Comisiones mencionadas contarán con un término de seis (6) meses, para adecuar la reglamentación que sobre la materia exista en la actualidad.

Parágrafo 3°. Las emisoras comunitarias podrán pautar publicidad política en tiempo electoral, en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos.

Artículo 40. *Fondo de Comunicaciones.* El Gobierno Nacional, a través del Fondo de Comunicaciones, continuará impulsando la expansión de las tecnologías de información y comunicaciones, así como el servicio postal en regiones del país donde no estén disponibles, a través del desarrollo de una política integral de acceso y servicio universal, según criterios de eficiencia, neutralidad tecnológica, no discriminación y accesibilidad. Adicionalmente, el Fondo de Comunicaciones, en coordinación con otras entidades públicas o privadas, promoverá la generación de contenidos y aplicaciones de Tecnologías de Información y Comunicaciones y destinará recursos para el fomento del aprovechamiento y uso de estas tecnologías por parte de la población de menores ingresos

Artículo 41. *Servicios de Franquicia.* El Fondo de Comunicaciones transferirá al operador oficial de los servicios de franquicia postal y telegráfica que preste a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, los recursos necesarios para cubrir el importe de los costos en que haya incurrido para su prestación.

Los costos antes mencionados en ningún caso limitarán el normal desarrollo de los planes y proyectos financiados por el Fondo.

El operador postal y telegráfico oficial expedirá a la entidad destinataria del servicio el respectivo paz y salvo tan pronto como reciba los recursos.

Sector Minas y Energía

Artículo 42. *Energía Social.* El Ministerio de Minas y Energía continuará administrando el Fondo de Energía Social como un sistema especial de cuentas, con el objeto de cubrir, a partir de 2007, hasta cuarenta y seis pesos ($46) por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menor desarrollo y en zonas subnormales urbanas definidas por el Gobierno Nacional. No se beneficiarán de este Fondo los usuarios no regulados.

A este Fondo ingresarán los recursos para cubrir hasta el valor señalado, los cuales provendrán del ochenta por ciento (80%) de las rentas de cogestión calculadas por el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales, ASIC, como producto de las exportaciones de energía eléctrica.

Parágrafo 1°. El valor cubierto se reajustará anualmente con el índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE.

Parágrafo 2°. Los comercializadores indicarán el menor valor de la energía en la factura de cobro correspondiente al período siguiente a aquel en que reciban efectivamente las sumas giradas por el Fondo de Energía Social y en proporción a las mismas.

Parágrafo 3°. La cantidad de demanda de energía total cubierta por este Fondo no excederá del ocho por ciento (8%) del total de la demanda de energía en el sistema interconectado nacional. Este porcentaje dependerá de la cantidad de recursos disponibles.

Parágrafo 4°. El Fondo expira con el agotamiento de las rentas de congestión.

Parágrafo 5°. En todo caso, los recursos del Fondo se consideran inversión social, en los términos de la Constitución Política y normas orgánicas de presupuesto.

Artículo 43. *Sistema General de Precios de Combustibles.* Se podrán financiar, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, los subsidios a la gasolina motor y combustibles diésel. Mientras culmina el desmonte de estos subsidios en la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, seguirán siendo financiados con cargo a los recursos de la Nación, en desarrollo de la política para implementar un sistema general de precios que reconozca la realidad de los precios internacionales de estos combustibles.

Artículo 44. *Sistema de Información Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo*. Para realizar un eficiente control sobre los agentes encargados de la provisión de combustibles líquidos, se crea el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo. En este sistema se deben registrar todos los agentes que hagan parte de la cadena, como requisito para obtener el permiso de operación.

El Ministerio de Minas y Energía fijará los procedimientos, términos y condiciones para la puesta en marcha del sistema, así como el otorgamiento, renovación y cancelación del permiso a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. La Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo es la definida con exactitud en la Ley 812 de 2003.

Artículo 45. Servicio Domiciliario de Gas Licuado. Dentro del término de dieciocho (18) meses siguientes a la expedición de esta Ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG – establecerá el mecanismo apropiado para garantizar la reposición y mantenimiento de los cilindros de gas licuado de petróleo utilizados para el servicio público domiciliario. Así mismo, durante este período la CREG establecerá un esquema de responsabilidad de marca que haga posible identificar el prestador del servicio público domiciliario de gas licuado de petróleo, para que este garantice la calidad y seguridad del combustible distribuido.

El margen de seguridad de que trata el artículo 23 de la Ley 689 de 2001 se eliminará a partir del 1° de enero de 2009.

Artículo 46. Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural. La cuota de fomento de gas natural a que se refiere el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 887 de 2004, será del 3% sobre el valor de la tarifa que se cobre por el gas objeto del transporte, efectivamente realizado. A partir del 1 de enero de 2008 el fondo será administrado por el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 47. Distribución de Energía Eléctrica Sistema Interconectado Nacional. El Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, adoptarán los mecanismos que permitan realizar el balance de cuentas y giro de recursos entre empresas distribuidoras de energía eléctrica que presten el servicio en la misma área de distribución.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, definirá "área de distribución".

Artículo 48. Servicio de Energía Eléctrica en Zonas No Interconectadas. El Ministerio de Minas y Energía diseñará esquemas sostenibles de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. Para este propósito, podrá establecer áreas de servicio exclusivo para todas las actividades involucradas en el servicio de energía eléctrica.

Adicionalmente, en las Zonas no Interconectadas la contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, no se aplicará a usuarios no residenciales y a usuarios no regulados.

El Gobierno Nacional establecerá una metodología de estratificación exclusiva para el servicio de energía eléctrica en las Zonas no Interconectadas.

Parágrafo. Para el otorgamiento de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, se pueden tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios en estas zonas, el costo de prestación del servicio y el nivel de consumo.

Artículo 49. Fortalecimiento del IPSE. Con el objeto de buscar una óptima consecución de las metas del Gobierno Nacional en la problemática de las Zonas No Interconectadas (ZNI) se fortalecerá el Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) como una entidad especializada en la estructuración e interventoría de proyectos de energización de las ZNI, administración de la información energética, desarrollo e implementación de soluciones energéticas, como energías renovables y/o limpias, desarrollo de programas de uso racional de la energía, consecución de recursos de cooperación internacional para cofinanciación de proyectos energéticos, transferencia de tecnologías y desarrollo de una gestión efectiva de la normatividad y regulación aplicable a las ZNI, para actuar anticipada y proactivamente ante los diferentes entes u organismos encargados de legislar, reglamentar y promulgar actos administrativos. Los proyectos de las ZNI serán viabilizados por el IPSE.

Parágrafo. Con el propósito de aumentar la cobertura de energía eléctrica de las Zonas No Interconectadas mediante el aprovechamiento de la oferta de energía eléctrica de proyectos desarrollados por países fronterizos, facúltese a los Operadores de Red de los departamentos fronterizos para adelantar las transacciones de energía pertinentes con los Operadores de Red de las entidades territoriales vecinas. Estas transacciones deben tener en cuenta los lineamientos impartidos por el Ministerio de Minas y Energía y deben respetar las condiciones de las Transacciones Internacionales de Energía definidas por las entidades regulatorias competentes.

Artículo 50. El artículo 18 de la Ley 143 de 1994 quedará así:

"Artículo 18. Generación de Energía eléctrica en el sistema interconectado nacional. Compete al Ministerio de Minas y Energía definir los planes de expansión de la generación y de la red de interconexión y fijar criterios para orientar el planeamiento de la transmisión y la distribución.

Los planes de generación y de interconexión serán de referencia y buscarán optimizar el balance de los recursos energéticos para la satisfacción de la demanda nacional de electricidad, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Energético Nacional.

Parágrafo 1°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, desarrollará el marco regulatorio que incentive la inversión en expansión de la capacidad de generación y transmisión del sistema interconectado por parte de inversionistas estratégicos. En concordancia con lo anterior, la CREG establecerá esquemas que promuevan la entrada de nueva capacidad de generación y transmisión.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para garantizar el abastecimiento y confiabilidad en el sistema de energía eléctrica del país y sólo asumirá los riesgos inherentes a la construcción y explotación de los proyectos de generación y transmisión cuando no se logre la incorporación de inversionistas estratégicos. Lo anterior, siempre y cuando los proyectos sean sostenibles financiera y fiscalmente de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 51. El numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

"87.9. Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios. En estos casos, el valor de dichos bienes y/o derechos podrá no incluirse para los efectos del cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos para garantizar la reposición de estos bienes.

Artículo 52. Normalización de Redes. Durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo adiciónese un peso ($1) por kilovatio hora transportado para ser fuente de financiación del Programa de Normalización de Redes – PRONE, creado mediante la Ley 812 de 2003.

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 este artículo sea incorporada a la tarifa del servicio de energía eléctrica.

SECCION SEIS

Desarrollo empresarial

Artículo 53. Cuentas de Ahorro de Bajo Monto. Con el fin de estimular el acceso de la población de escasos recursos a instrumentos de ahorro, los establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera podrán ofrecer cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto que se ajusten a los requisitos de cuantía, saldos, movimientos, comisiones y demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos, no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

Artículo 54. Personería jurídica y adscripción. En desarrollo del Programa para la Consolidación de la intervención económica del Estado, adscríbase la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores, a la que se refiere el Título Segundo del Capítulo Tercero de la Ley 43 de 1990, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De igual manera, dótese de personería jurídica a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 55. El numeral 6 del artículo 23 de la Ley 590 de 2000, modificado por el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 905 de 2004 quedará así:

"6) Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme organizará o participará en fondos de capital de riesgo y capital semilla y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, buscando atender regionalmente a las empresas y, cuando haya lugar, priorizando proyectos ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como mujeres cabeza de hogar, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas."

Artículo 56. El artículo 2° de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 2° de la Ley 905 de 2004 quedará así:

Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, incluidas las famiempresas, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda conjuntamente a los siguientes parámetros:

1. Número de Trabajadores Permanentes.

2. Valor de las Ventas Brutas Anuales y/o Activos Totales.

El Gobierno Nacional reglamentará los rangos que aplicarán para las diferentes categorías empresariales, a saber: Micro Empresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas.

Parágrafo. Los estímulos, beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer.

Artículo 57. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Créase una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos que ocasione su funcionamiento e inversión, la cual estará a cargo de las personas naturales o jurídicas y los servicios sometidos a su control, inspección y vigilancia que se encuentran señalados en el artículo 4° del Decreto-ley 356 de 1994 . Para efectos de la contribución, entiéndase por hecho generador el ejercicio de la actividad e industria de los servicios de vigilancia y seguridad privada que personas naturales y jurídicas desarrollen en el territorio nacional, en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ser dichos terceros personas jurídicas de derecho público o privado o personas naturales. Igualmente deberán pagar esta contribución los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público y las personas naturales que en forma remunerada presten servicios de asesoría, consultoría o investigación en seguridad privada. La base gravable está constituida por el capital declarado o aportes sociales declarados por los sujetos pasivos de la contribución con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. La tarifa será del 1.5% sobre el capital.

Para las escuelas de capacitación la base gravable está constituida por los ingresos declarados por los sujetos pasivos de la contribución con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 0.4% sobre el total de ingresos.

Para los departamentos de seguridad, servicios comunitarios y servicios especiales la base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, reportada a la Superintendencia con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 2% sobre el total declarado.

Para las empresas que ejerzan la actividad de arrendamiento de vehículos blindados la base gravable serán los ingresos que se perciban por concepto de dicha actividad y la tarifa se establece en el 1%.

Parágrafo. Dótese de personería jurídica a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

SECCION SIETE

Desarrollo urbano y política ambiental

SECTOR DESARROLLO URBANO

Artículo 58. Planes de Ordenamiento y Programas de Vivienda de Interés Social. En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelo urbano sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales, se determinarán los porcentajes de suelo que deben destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social, de conformidad con lo que establezcan los planes de ordenamiento territorial, los cuales no podrán ser inferiores a la suma de los porcentajes que a continuación se determinan:

MUNICIPIOS Y DISTRITOS	PORCENTAJE DE SUELO SOBRE AREA UTIL DEL PLAN PARCIAL O DEL PROYECTO URBANISTICO			
	Suelo de Expansión Urbana		Suelo urbanizable en el perímetro urbano	
	VIS	VIP	VIS	VIP
Con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, conforme los criterios previstos en el parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 388 de 1997.	20%	15%	20%	15%

En los planes parciales correspondientes o en las licencias de urbanización, según sea del caso, se determinarán la localización y las condiciones para el desarrollo de las áreas útiles tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados. No obstante, el reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad o su compensación a los bancos inmobiliarios o a los fondos que creen los municipios y distritos con destino a la compra de predios para programas de Vivienda de Interés Social. En todo caso, las zonas o áreas correspondientes sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda.

Parágrafo. Los porcentajes mínimos de que trata este artículo, aún cuando no se hayan incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, son de obligatorio cumplimiento y se aplicarán a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas a partir de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Artículo 59. Macroproyectos de Interés Social Nacional. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuyan al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.

Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial. Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos.

Se declaran de utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural, en donde el Gobierno Nacional adelante o participe en macroproyectos de interés social nacional para el desarrollo de los programas, obras y proyectos de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Facúltese a las entidades del orden nacional para adquirir, mediante enajenación voluntaria, inmuebles de propiedad privada o del patrimonio de entidades de derecho público y para adelantar procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa que estén destinados al desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional.

Para la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán percibir derechos de participación del fideicomiso. El Gobierno Nacional definirá las condiciones generales de tales contratos.

El Gobierno Nacional realizará los ajustes pertinentes a la estructura administrativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la adecuada ejecución de estos macroproyectos, sin que ello implique incremento en las apropiaciones presupuestales.

Artículo 60. Procedimiento para Planes Parciales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adopción de los planes parciales relacionados con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, solamente se requerirá de los trámites previstos en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997 y en el parágrafo 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999.

En todo caso, la oficina de planeación, una vez radicada la solicitud de determinantes para la formulación del plan parcial, podrá solicitar a las demás dependencias de la administración que se pronuncien sobre los aspectos que deben tenerse en cuenta para su formulación. Igualmente, deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales sobre los aspectos que se determinen en el reglamento, con base en los cuales se adelantará la concertación de que trata el parágrafo 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999, la cual se limitará a verificar que el proyecto de plan parcial cumpla con las determinantes definidas en la respuesta a la consulta previa.

Parágrafo 1°. La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto en que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito, a la nueva reglamentación.

Parágrafo 2°. Los proyectos de planes parciales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no tengan concepto de viabilidad, culminarán su trámite de acuerdo con las normas vigentes al iniciarse el trámite correspondiente. Los que cuenten con concepto de viabilidad y concertación ambiental se expedirán en un término no superior a 10 días a partir del vencimiento de los términos previstos para la concertación ambiental.

Artículo 61. Desarrollo de Programas y/o Proyectos de Renovación Urbana. Las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil.

SECTOR VIVIENDA

Artículo 62. Definición de Vivienda de Interés Social. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción. El valor máximo de una vivienda de interés social será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm).

Parágrafo. Para efectos de la focalización de los subsidios del Estado, se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm).

Artículo 63. Ahorro Programado con Evaluación Crediticia Previa. El Gobierno Nacional podrá reglamentar el otorgamiento de los incentivos para las entidades debidamente autorizadas que ofrezcan cuentas de ahorro programado con destino a la adquisición de vivienda, que vinculen de manera efectiva el ahorro con el crédito y señalará las condiciones correspondientes.

Parágrafo. Para efectos del cumplimiento del requisito de ahorro programado del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno Nacional, los hogares con ingresos inferiores a dos (2) smlm deberán demostrar, como ahorro programado, un monto máximo en dinero equivalente a un (1) smlm por cada año de compromiso de ahorro, siempre y cuando cumplan las condiciones del esquema de ahorro programado con evaluación crediticia previa de que trata el presente artículo. El Gobierno Nacional podrá definir excepciones para la población vulnerable.

Artículo 64. Vivienda Hogares Bajos Ingresos. Las autoridades estatales que tengan incidencia sobre la financiación de vivienda deben estudiar y evaluar el actual sistema de financiación de vivienda, identificando las restricciones que limitan el acceso de los hogares de bajos ingresos a una vivienda digna, teniendo en consideración, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Las condiciones macroeconómicas vigentes en relación con las existentes cuando se expidió la Ley 546 de 1999.

2. Las condiciones definidas para las operaciones de crédito vinculadas al programa de Banca de las Oportunidades.

3. El impacto de los topes a las tasas de interés y de otras condiciones financieras de los créditos de vivienda sobre la accesibilidad de los hogares de bajos ingresos al sistema de financiación de vivienda y su sostenibilidad en el tiempo, con especial énfasis en aquellos hogares vinculados al mercado informal de trabajo.

Con base en lo anterior, las autoridades a que se refiere el presente artículo, expedirán en el término de 6 meses, la normativa tendiente a superar esas limitaciones.

Artículo 65. Ejecución Proyectos Vivienda de Interés Social. Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, y a fin de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, sólo podrán invertir recursos en vivienda de interés social prioritario.

La anterior limitación no se aplicará en el caso de inversiones en Macroproyectos de interés social nacional, en Programas de Subsidio Familiar de Vivienda en especie y en proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana.

Artículo 66. Habilitación legal de títulos. Los hogares que hayan sido beneficiados con el Subsidio Familiar de Vivienda que otorgó el Fondo Nacional de Vivienda bajo la modalidad de habilitación legal de títulos, no quedarán inhabilitados para acceder a un subsidio para mejorar la vivienda localizada en el predio titulado.

Artículo 67. Coberturas del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria. Con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda, y sin perjuicio de las coberturas vigentes otorgadas con fundamento en el artículo 49 de la Ley 546 de 1999, el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, con cargo a los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, las coberturas de riesgo en las condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Se tendrán como ingresos del Fondo, en adición a lo previsto por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999 el costo o prima que cobre el Banco de la República por ofrecer las coberturas de que trata el presente artículo.

Artículo 68. Libranzas para Créditos de Vivienda de Interés Social. Lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 920 de 2004, también aplicará en el caso de las sumas que se adeuden a los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, por concepto de vivienda de interés Social, y Educación.

Artículo 69. Transferencias de Inmuebles para VIS. Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como los órganos autónomos e independientes, podrán transferir a título gratuito a Fonvivienda o a las entidades públicas que desarrollan programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o Distrital, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con vocación para construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento que expida

el Gobierno Nacional y sin perjuicio de lo establecido en los Planes de ordenamiento territorial, previa presentación de una propuesta que contenga el objeto y término de proyecto a desarrollar, así como su viabilidad técnica, jurídica y financiera.

Los subsidios para vivienda de interés social que adjudique Fonvivienda o las entidades públicas que desarrollen programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o distrital, se otorgarán entre los postulantes para el plan que se esté adjudicando, con sujeción a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad.

Parágrafo 1°. Exceptúese del deber consagrado en el presente artículo a las sociedades de economía mixta y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuando se trate de los bienes que este reciba en virtud de los dispuesto en la Ley 7ª de 1979.

Parágrafo 2°. El representante legal con quien haga sus veces y la junta directiva de la respectiva entidad pública podrá en desarrollo de su autonomía administrativa y financiera disponer de los inmuebles destinados a los proyectos que hayan sido archivados, declarados no viables y/o suspendidos indefinidamente, enajenándolos, dándolos en dación en pago, permutándolos, grabándolos o ejerciendo cualquier otra actividad que se derive del derecho de dominio.

SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

Artículo 70. Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo.

El Gobierno Nacional señalará la metodología para definir el nivel de compromisos a que se refiere el inciso anterior.

Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que inviertan las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. Las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán ejecutar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico en cumplimiento y/o desarrollo de los planes de que trata el presente artículo, indistintamente de las fuentes de financiación de los mismos.

Artículo 71. De las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico, financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser entregadas como aportes a Municipios a Empresas de Servicios Públicos bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que las modifiquen o sustituyan. En ningún caso se configurará detrimento patrimonial o situación similar cuando la Corporación Autónoma Regional, realice este tipo de aportes.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios, con excepción de inversiones que hayan realizado las CAR con anterioridad a la expedición de esta Ley.

Artículo 72. Distribución de los Recursos de Inversiones Regionales en Agua y Saneamiento. Los recursos de cofinanciación de la Nación para las inversiones regionales en agua y saneamiento y el desarrollo empresarial del sector, se distribuirán entre los departamentos teniendo en cuenta los siguientes criterios de equidad regional: i) Población por atender en acueducto y alcantarillado urbano; ii) Población por atender en acueducto y alcantarillado rural; iii) Población con Necesidades Básicas Insatisfechas; iv) La menor capacidad de endeudamiento de los departamentos y v) Balance con los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías, recibidos por los municipios y el departamento para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Para la identificación y selección de proyectos se realizarán audiencias públicas de carácter consultivo.

Artículo 73. Recursos Destinados a Audiencias Públicas de Agua Potable y Saneamiento Básico. Establécese en la suma de $1.400.000.000.000 el monto de los recursos destinados a audiencias públicas para agua potable y saneamiento básico, suma que se distribuirá conforme a lo establecido en el artículo anterior. Para tal efecto, el Gobierno Nacional ajustará el Plan de Inversiones de que trata el artículo 7°, sin que ello implique incremento en su monto ni afecte las partidas calificadas como regionalizables.

Artículo 74. Ventanilla Unica de Agua y Saneamiento. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el competente para recibir y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación a través del mecanismo de "Ventanilla Única".

Artículo 75. Adiciónese el numeral 34 al artículo 79 de la Ley 142 de 1994:

"34. Sin perjuicio de las funciones que asigna la Ley a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, y para efectos de la suspensión de los alcaldes a que se refiere el artículo 99.4 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, informará al Presidente y a los Gobernadores sobre los casos de negligencia o de infracción en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios y de indebida ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector".

Artículo 76. **Compromiso de recursos en la toma de posesión de prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.** En el evento de toma de posesión de una empresa de Servicios Públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se mantendrán los compromisos en cuanto al giro de recursos para subsidios a la demanda por parte de la entidad territorial. La ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a inversión en infraestructura de estos servicios, se concretará en obras y proyectos establecidos en el Plan de Inversiones que se defina para la prestación del servicio.

Artículo 77. El numeral 73.15 de la Ley 142 de 1994, quedará así:

"73.15. Determinar cuándo una empresa oficial, pública o un municipio que presta en forma directa los servicios no cumple los criterios e indicadores de eficiencia que determine y ordenar al municipio la entrega de la prestación de los servicios a un tercero".

Artículo 78. Subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Artículo 79. Giro de los recursos del Sistema General de Participaciones sector Agua Potable. Giro de los recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deberá girar los recursos del Sistema General de Participación con destinación para el sector de agua potable y saneamiento básico directamente al prestador o prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo o a los esquemas fiduciarios que se prevean para el manejo de estos recursos, siempre y cuando el Municipio así lo solicite y en los montos que este señale.

Lo anterior aplica en los casos en que el Municipio haya vinculado a uno o varios prestadores para prestar uno o varios servicios públicos domiciliarios del sector y/o en los casos en que exista un convenio firmado entre el municipio y el prestador para la asignación de subsidios al Fondo de Solidaridad y redistribución de ingresos.

Los Municipios que soliciten recursos de apoyo de la Nación o de los Departamentos deberán asegurar la transferencia de recursos para subsidios a la demanda o para inversión con cargo a los recursos del SGP, con el fin de garantizar el equilibrio al mecanismo que para el efecto se prevea. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 80. Acceso a rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencias. Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Créase el incentivo para la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo será pagado al municipio donde se ubique el relleno sanitario por el prestador de esta actividad de disposición final y su tarifa será de 0.23% del smmlv por tonelada dispuesta.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario.

Parágrafo. en aquellos casos en que el relleno sanitario se ubique en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá equitativamente entre estos municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente.

Artículo 81. Financiación Megaproyecto río Bogotá. Los recursos provenientes del recaudo del porcentaje ambiental o de la sobretasa ambiental al impuesto predial, de que trata el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se destinarán a la financiación y/o cofinanciación del megaproyecto denominado Río Bogotá, cualquiera sea el área de influencia de la cuenca en que se realice la inversión y siempre que se encaminen a mitigar los impactos negativos de las aguas residuales sobre la misma.

Artículo 82. Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mantendrá el Fondo Empresarial, creado por la Ley 812 de 2003, a través de un patrimonio autónomo.

El Fondo Empresarial podrá apoyar pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y, en general, de aquellos a los cuales se les terminen los contratos de trabajo, mediante la celebración de convenios con las empresas objeto de toma de posesión con fines liquidatorios –etapa de administración temporal y en liquidación. Así mismo, podrá apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo económico, técnico y logístico a la Superintendencia y a la Empresa objeto de toma de posesión.

Parágrafo. Si en algún momento las Comisiones de Regulación o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tuvieren excedentes, deberán transferirlos al Fondo Empresarial de que trata el presente artículo. Así mismo, a este Fondo ingresarán las multas que imponga la Superintendencia de Servicios Públicos dentro del ejercicio de sus funciones.

Artículo 83. Tarifas para Hogares Comunitarios. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar y sustitutos serán considerados estrato (1) uno. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de este artículo.

Artículo 84. Obligación de Suministrar Información. Todas las personas que presten servicios públicos domiciliarios, están en la obligación de suministrar la información que se requiera para efectos de ejercer un verdadero control social de los servicios públicos domiciliarios. El término máximo para la entrega de la información no será superior a quince (15) días.

Están legitimados para la exigencia de información el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los Comités de Desarrollo y Control Social, los Vocales de Control y los Usuarios.

SECTOR AMBIENTE

Artículo 85. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

"Artículo 111. *Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales*. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la participación opcional de la sociedad civil y de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando corresponda.

Parágrafo. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.

Artículo 86. Adicionase los siguientes parágrafos al artículo 42 de la Ley 99 de 1993:

"**Parágrafo 2°.** Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y monitoreo, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

Parágrafo 3°. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Para cubrir gastos de implementación y monitoreo, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos".

Artículo 87. Adicionase el siguiente parágrafo al artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

"Parágrafo 2. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:

a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;

b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;

c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en el instrumento de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Para cubrir gastos de implementación y monitoreo, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo primero 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."

Artículo 88. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 88 de la Ley 99 de 1993:

"**Parágrafo 2°.** El FONAM tendrá una subcuenta denominada "Restauración de daño ambiental" para el manejo de los recursos a que se refiere el numeral 7 del artículo 90 de la Ley 99 de 1993, así como de los recursos que por donación o a cualquier título reciba. Tales recursos se destinarán exclusivamente a la financiación de proyectos de inversión y obras de recuperación, rehabilitación y restauración de ecosistemas o áreas afectadas por contaminación o daños ambientales."

Artículo 89. El parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006, quedará así:

"Parágrafo 2°. El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la pobla-

ción respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión."

Artículo 90. Adicionase el siguiente parágrafo al artículo 42 de la Ley 344 de 1996.

"Parágrafo 1°. El Consejo Regional Ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, formulará y adoptará el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, que obrará como instrumento orientador de los planes de desarrollo regionales, departamentales, metropolitanos, distritales y municipales, y será determinante de los planes de ordenamiento de las entidades territoriales con jurisdicción en la eco región estratégica de la Sierra Nevada de Santa Marta, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo 2°. El Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta tomará en cuenta las particularidades de los territorios indígenas y los acuerdos que se suscriban entre las autoridades indígenas y las entidades estatales para su formulación. Este plan deberá ser formulado en los siguientes 18 meses a la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo".

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional realizará el estudio de tierras de los resguardos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en el marco de las políticas del Incoder, para determinar las necesidades de ampliación y los mecanismos para atender las mismas.

SECCION OCHO

Desarrollo territorial y grupos étnicos

Artículo 91. Información para la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y para la preparación de informes de gestión. Los alcaldes y gobernadores, antes del 15 de diciembre del último año de su respectivo período de gobierno, entregarán a los nuevos mandatarios la información necesaria para efectos de la formulación del nuevo Plan de Desarrollo y la presentación de los informes que requieran las entidades competentes.

Artículo 92. Plan integral de largo plazo para la población Negra, Palenquera, Afrocolombiana y Raizal. Se dará continuidad al proceso adelantado para la formulación del Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra, Palenquera, Afrocolombiana y Raizal, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 57 de la Ley 70 de 1993 y del CONPES 3310 de 2004. El Gobierno Nacional hará gestiones, para que a través de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, se estructure un proyecto que garantice la participación a nivel regional, de tal manera que se incorporen las visiones y particularidades etnoculturales de las comunidades negras, palenqueras, afrocolombianas y raizales.

El Gobierno Nacional adelantará las gestiones tendientes a obtener los recursos de la banca multilateral y cooperación internacional con el propósito de desarrollar lo contemplado en el inciso anterior. Así mismo, incluirá los recursos pertinentes en las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 93. Gasto Social en Entidades Territoriales. Las entidades territoriales deben hacer públicos en forma permanente el nombre de los beneficiarios de proyectos sociales que sean financiados con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, en los términos que fije el Gobierno Nacional.

SECCION NUEVE

Regalías

Artículo 94. Ejecución de recursos de regalías por órganos públicos. Cuando a solicitud de la entidad territorial beneficiaria, el Consejo Asesor de Regalías -FNR designe como ejecutor de los proyectos aprobados, a una entidad del orden nacional que haga parte del presupuesto general de la Nación, dichos proyectos se podrán ejecutar mediante la celebración de un convenio interadministrativo entre el FNR y la entidad designada, con base en el cual se efectuarán las correspondientes operaciones presupuestales.

Artículo 95. Administración de recursos de agua potable y saneamiento básico. Los recursos destinados por la Nación, Departamentos, Distritos, Municipios y autoridades ambientales al sector de agua potable y saneamiento básico, podrán ser girados a cuentas conjuntas, negocios fiduciarios y, en general, a cualquier mecanismo de administración de recursos constituido por la Nación, las entidades territoriales y/o las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, siempre y cuando medie autorización expresa del representante legal de la respectiva entidad.

Artículo 96. Operaciones presupuestales sobre saldos de apropiación. En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 756 de 2002, el Gobierno Nacional efectuará las operaciones presupuestales a que haya lugar en el presupuesto del Fondo Nacional de Regalías, con el fin de distribuir los saldos de apropiación presupuestal a que se refiere dicha norma.

Artículo 97. Coberturas mínimas. Las coberturas a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, serán las determinadas en el presente Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar las metas propuestas en cada uno de los sectores.

Artículo 98. Asignación y ejecución de recursos. En la asignación y ejecución de recursos provenientes de regalías y compensaciones y del Fondo Nacional de Regalías, las entidades territoriales beneficiarias deben adoptar y ejecutar las disposiciones y procedimientos que en ejercicio de sus funciones para la correcta utilización de los recursos, a que hacen referencia los artículos 10 y 5° de las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, respectivamente, expida el Departamento Nacional de Planeación.

Cuando una entidad territorial beneficiaria de los recursos de regalías y compensaciones y de las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías o de recursos en depósito en el mismo Fondo, sea objeto de la medida de suspensión de giros, no podrá contratar, comprometer u ordenar el gasto con cargo a las apropiaciones financiadas con dichos recursos hasta tanto dicha suspensión sea levantada.

SECCION DIEZ

Inversiones y finanzas públicas

Artículo 99. Prioridad Presupuestal. Los órganos públicos del orden nacional encargados de las políticas sociales, ejecutarán sus respectivos presupuestos, dando prioridad a la atención de la población desplazada por la violencia y a la población en extrema pobreza identificada por la Red para la Superación de la Extrema Pobreza, de acuerdo con los lineamientos definidos por el Gobierno Nacional.

Para tales efectos reportarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, con el detalle y la periodicidad que estos establezcan, la información relacionada con la ejecución presupuestal de dichos recursos.

Artículo 100. Obligaciones territoriales. Las inversiones realizadas con recursos propios de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada, debidamente certificadas por las autoridades competentes, se tendrán como parte de pago proporcional de sus obligaciones con los fondos de cofinanciación administrados por Findeter, y de las pendientes por reintegro al Fondo Nacional de Regalías por proyectos originados en la liquidación de convenios suscritos por la Comisión Nacional de Regalías, respetando lo dispuesto en el artículo 361 de la Constitución Política.

En el evento en que en una entidad territorial concurran obligaciones previstas en el inciso anterior, tendrán prelación las obligaciones originadas en la liquidación de convenios suscritos por la Comisión Nacional de Regalías.

Artículo 101. Seguimiento Presupuestal. Los órganos públicos ejecutores de proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación, para efectos de la programación y seguimiento presupuestal, deben reportar al Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con los procedimientos y metodología que este

defina para el efecto, la información que permita identificar los recursos invertidos por programa en cada Departamento.

Artículo 102. Fondo de Solidaridad Pensional. Los recursos aportados por la Nación a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, con destino a la atención de programas alimentarios de la tercera edad, se realizarán en cumplimiento de lo previsto en el literal c) del numeral segundo del Artículo 27 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 8° de la Ley 797 de 2003, y podrán ejecutarse a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

Artículo 103. Fondo de Programas Especiales para la Paz. En el Fondo de Programas Especiales para la Paz se constituirán las Subcuentas de "Programas para la Desmovilización" y "Programas de Reincorporación a la Vida Civil", en las cuales la ordenación del gasto, además de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 368 de 1997, podrá ser delegada en otros funcionarios del nivel directivo, de conformidad con las normas orgánicas del presupuesto.

Artículo 104. Proyectos por Viabilizar. El Gobierno Nacional acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos del Anexo que, aún cuando no están incluidos en el presente Plan Nacional de Inversiones, sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones, y para seguir avanzando en las metas de la agenda interna y la Visión Colombia Segundo Centenario, para su posterior inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional - BPIN. Algunos de estos proyectos se financiarán con cargo al crédito de US1.000 millones a que hace referencia esta ley.

DEPARTAMENTO DE CORDOBA:

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en los departamentos de Córdoba y Sucre, el cual se relaciona a continuación:

Estudio, diseño y construcción de la vía que del municipio de **Sahagún,** conduce al municipio de la **Unión de Sucre,** pasando por los corregimientos de las **Llanadas y Sabaneta.** Valor 15 mil millones de pesos.

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en el departamento de Córdoba el cual se relaciona a continuación:

Estudio, diseño y construcción de la línea de agua potable Cereté-Sahagún, para abastecer de agua potable permanente al municipio de Sahagún. Valor: $18.000.000.000 (dieciocho mil millones de pesos).

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en el departamento de Córdoba el cual se relaciona a continuación:

Estudio, diseño y construcción de la vía que del municipio de **Planeta Rica,** conduce al corregimiento de **Pica Pica,** en el municipio de **Montelíbano,** pasando por **Vereda Punta Verde, Vereda Medio Rancho, Corregemiento Marañonal, Vereda Guarica, Vereda Santa Rosa, Vereda Nuevo Paraiso, Corregimiento Centro Alegre, Vereda Pueblo Rico, Corregimiento Campo Bello.** Valor 20 mil millones de pesos.

Se destinarán los recursos correspondientes para un proyecto de infraestructura en el departamento de Córdoba el cual se relaciona a continuación:

Estudio diseño y construcción de un puente sobre el **Río San Jorge,** en la vía que comunica al municipio de **Ayapel,** con el municipio de **Pueblo Nuevo, y el municipio de Buenavista, en el corregimiento de Nueva Esperanza, municipio de Pueblo Nuevo, departamento de Córdoba.** Valor 4 mil millones de pesos.

Doble calzada **Cerete – Lorica.**

Transversal **Lorica – Moñitos** vía corregimiento de las **Flores.**

Vía **Ciegánaga de Oro – Arache – Chimá – Tuchin.**

Proyectos de electrificación y pavimentación de las vías:

Municipio de Sahagún – corregimiento Santiago Abajo

Municipio Sahagún – corregimiento Quebrada del Medio

Municipio de los Córdobas – corregimiento Barranquillita

Municipio de los Córdobas – corregimiento San Rafael.

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

1. Construcción del coliseo polideportivo en el Instituto Agrícola del municipio de San Jerónimo.

2. Construcción del Bulevard en la zona urbana municipio de San Jerónimo.

3. Construcción y dotación del centro de atención integral al discapacitado en el municipio de Marinilla tercera etapa.

4. Pavimentación de la vía Nariño – la quiebra en una extensión de 20 kilómetros.

5. Rectificación y pavimentación del anillo vial turístico -San Jerónimo – Sopetrán.

6. Puente de Occidente - Santa Fe de Antioquia.

7. Construcción de la variante Santa Fe de Antioquia vía al mar o carretera de Urabá del Pasto Real hasta conectar con la vía al mar.

8. Pavimentación de la vía Liborina - Sabanalarga

9. Apertura y pavimentación de la vía Boquerón de Toyo – Abriaquí

10. Mantenimiento de la vía Liborina - San Diego - San José de la Montaña.

11. Mantenimiento y construcción de la carretera Sevilla – Quirimará Rodeo – puente de esa río Cauca, municipio de Ebéjico.

12. Mantenimiento de la carretera Llano de San José de Heliconia al corregimiento de la Clara de Ebéjico.

13. Pavimentación de San José del Nus – Caracolí

14. Pavimentación de Primavera – Anorí

15. Pavimentación de San José de la Montaña – Toledo.

16. Pavimentación de la troncal a la costa - Briceño – 20 km.

17. Pavimentación de la variante en el municipio de San Rafael.

18. Terminar anillo vial Tarso Pueblorrico – Jericó

19. En Ministerio de la Protección la construcción del Centro Médico en Sucre – Olaya.

20. Construcción de la vía en doble calzada por la regional entre Solla y Niquía en una longitud de cuatro kilometros y un costo de 16.016 millones de pesos.

DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO

1. Incluir en las siguientes vías secundarias del departamento del Atlántico.

A. Galapa – Tubará

B. Aguas Vivas – Piojo - Hibacharo – Palmar de Candelaria Cordialidad

C. Cien Pesos – Tablas – Repelón

D. Santa Lucía – Carretera Oriental

E. Cordialidad – Pital de Megua

F. La Peña – Aguada de Pablo

G. Leña Gallego – Manatí

H. Acceso a Puerto Caimán

I. Tubara- Bajo de La Habana

J. Pte sobre el río Magdalena

K. Sede Hospital de Soledad

L. Prolongación vía 40.

2. Construcción del tanque de agua potable en el Barrio Siete de Abril de la ciudad de Barranquilla.

3. Construcción de 2 espolones en el corregimiento de Pradomar, en el municipio de Puerto Colombia.

- Conversión del muelle de Puerto Colombia en un gran espolón y recuperación de su superficie.

- Construcción de seis espolones en las playas de los municipios de Tubará, Juan de Acosta y Piojó en el departamento del Atlántico.

- Construcción de una nueva planta física para el Hospital Juan Domínguez Romero del municipio de Soledad en el departamento del Atlántico.

- Priorícese en Sabanalarga, Atlántico, programas de saneamiento básico y relleno sanitario, agua y alcantarillado.

DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS

1. Construcción del alcantarillado del municipio de Leticia con posibilidades de construirlo por fases. – **Valor** $ **30.000 millones de pesos.**

2. Sistemas de acueductos menores agua potable a comunidades ribera río Amazonas – área de influencia municipio Leticia.- **Valor $ 3.500 millones de pesos.**

3. Sistemas de acueductos menores agua potable – comunidades ribera – río Amazonas y Loretoyaco – área de influencia municipio de Puerto Nariño. -**Valor $ 1.000 millones de pesos.**

4. Construcción de pavimento en concreto hidráulico de la calle 18B entre carreras 5ª y 10ª en el municipio - departamento del Amazonas.- **Valor $ 290.819.018,00 millones de pesos.**

5. Construcción de pavimento en concreto hidráulico de la calle 17 entre carreras 5ª y 10ª en el municipio – departamento del Amazonas.- **Valor $ 347.129.413,00 millones de pesos.**

6. Construcción de la vía en concreto en la carretera 6ª avenida internacional desde la calle 12 vía de acceso al Barrio La Esperanza del municipio de Leticia. - **Valor $1.629.358.838,00 millones de pesos.**

7. Construcción placa huella de la intersección de la carretera Leticia – Tarapacá. - **Valor 555.691.377,00 millones de pesos.**

8. Proyectos de infraestructura para el municipio de Puerto Nariño – departamento de Leticia.

a) Construcción de andenes peatonales en 15 comunidades de la jurisdicción del municipio de Puerto Nariño. **Valor $ 190.532.666,00**

b) Diseño de adecuación del sendero ecológico desde el km 0 + al 4.0 + que conduce a la comunidad indígena de San Martín de Amacayacu, departamento del Amazonas – fase I. - **Valor $ 692.839.320,00**

c) Construcción de andenes peatonales con fines turísticos desde el municipio de Puerto Nariño hasta la comunidad de Puerto Esperanza, departamento del Amazonas. - **Valor $1033.246.102,00.**

d) Diseño y construcción de muelle turístico para la comunicad de San Juan de Soco ubicada desde el río Loreto Yacu, departamento del Amazonas. - **Valor $ 110.575.445,00**

9. Construcción y optimización de seis acueductos menores en las comunidades indígenas del resguardo Ticuna, Cocama y Yagua. - **Valor $ 100.000,00.**

10. Construcción y adecuación de redes de acueducto y alcantarillado en el área urbana del municipio de Puerto Nariño. - **Valor $ 75.000.000,00.**

11. Obras de infraestructura en la Escuela Normal de Leticia – Amazonas así:

a) Construcción dos plantas bloque 1. - **Valor $ 835.493.400.**

b) sobre la calle 10 carrera 8 sección A consistente en 10 salones en el primer piso y 12 salones en el segundo piso.

c) Ampliación de la segunda fase de las baterías sanitarias en dos plantas de la sección A. - **Valor $ 144.900,00.**

d) Cubiertas de las canchas múltiples sección A y B. - **Valor $ 160.000.000.**

e) Perforación de dos pozos artesianos sección A y C. - **Valor $ 4.000.000.**

A.I.U. 25% $ 286.098.350

Total: $ 1.430.491.750

12. Construcción placa huella de la intersección de la carretera Leticia – Tarapacá por **valor $ 556.000 millones.**

13. Construcción vías urbanas municipio de Leticia por **valor aproximado de $2.267 millones.**

14. Corredor Tumaco – río Putumayo – Belém Do Para (Brasil)

DEPARTAMENTO DE ARAUCA

1. Incluir el desarrollo del tramo **Saravena – Arauca,** dentro del programa de **corredores arteriales complementarios de competitividad.**

2. Incluir el desarrollo y pavimentación de las vías **Arauquita – Aguachica – Panamá de Arauca y Cravo Norte – Puerto Rondón - Tame.**

3. Pavimentación de la vía **Saravena – Isla del Charo,** último tramo de la troncal **Villagarzón – Saravena –** carretera conocida como **la marginal de La Selva.**

4. Construcción de **la variante de la ciudad de Arauca** como último tramo de la carretera denominada **ruta de Los Libertadores.**

5. Construcción del puente internacional **Isla del Charo – Nula (** Venezuela).

6. Construcción, ampliación y mejoramiento de los aeropuertos de los (siete municipios del departamento).

7. Recuperación y mantenimiento de las condiciones de navegabilidad de los ríos **Arauca y Casanare-** Construcción y mantenimiento y adecuación de instalaciones portuarias en los muncipios de **Arauca, Arauquita, Saravena, Puerto Rondón y Cravo Norte.**

8. Destaponamiento, drenaje y canalización de caños.

9. Desarrollo y mejoramiento de la infraestructura fluvial.

10. Desarrollo físico y la habilitación del paso de frontera del **puente José Antonio Páez.**

11. Pavimentación de la vía **Fortul – La Esmeralda.**

12. Mantenimiento de las vías terciarias.

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES

1. Para suministro de agua potable la suma de $ 20.000.000.000.

2. Para continuar con la construcción de alcantarillado la suma de $ 30.000.000.000.

3. Para la disposición final de basuras la suma de $ 10.000.000.000

4. Para seguir adelantando la reparación y mantenimiento de la malla vial de San Andrés la suma de $ 20.000.000.000.

5. Para seguir adelantando la reparación y mantenimiento de la malla vial de Providencia la suma de $. 5.000.000.000

6. Para invertir en la implementación de la educación bilingüe, la suma de $50.000.000.000

DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

Reordenamiento físico funcional, reforzamiento estructural, sistema de información, reposición tecnología, telemedicina.

1. Implementación sistemas de calidad, con el objeto de posesionar al Hospital de Tunja.

2. Pavimentación y rehabilitación de la carretera central del norte que integra a los departamentos de Boyacá, Santander, y Norte de Santander, conectando a Bogotá con el vecino país de Venezuela.

3. Pavimentación de la carretera transversal de Boyacá sector Lengupa: Tunja- Miraflores – Páez – Upta- Monterrey y su integración con la transversal del Norte.

4. Pavimentación de la ruta de La Libertad, en su trayecto Belén – Socha – Sácama- La Cobuya.

5. Repavimentación de la carretera central del Norte en el tramo circunvalar del municipio de Santa Rosa de Viterbo – Belén, Soatá.

6. Mejoramiento de la vía Paipa –Palermo –Gámbita – Vado Real, departamento de Boyacá y Santander del Sur.

DEPARTAMENTO DE CALDAS

- Construcción del acueducto regional de occidente etapa Risaralda- San José-Belalcázar.
- Recuperación y mantenimiento de la carretera Chinchiná-Marsella tramo El Trébol- río San Francisco a cargo de Invías.
- Recuperación y mantenimiento de la carretera Anserma-Risaralda-Las Margaritas-Arauca a cargo de Invías.
- Recuperación y mantenimiento de la carretera San José-Risaralda a cargo de Invías.
- Recuperación y mantenimiento de la carretera Victoria- río La Miel-Samaná a cargo de Invías.
- Recuperación y mantenimiento de la carretera Aranzazu-Salamina a cargo de Invías.

Proyectos:

- Aeropuerto de Palestina
- Puerto multimodal de La Dorada

- Vía Manizales – Honda
- Pavimentación red vial interna
- Pavimentación vía Aguadas-Arma La Pintada
- Pavimentación vía La Dorada-Norcasia
- Estación ferroviaria y km 41 La Felisa
- Puerto Tibugá y carretera al Mar
- Túnel de Cocoló
- Autopista del Café – Medellín
- Túnel de la Línea
- Transversal de Caldas
- Nueva vía a Neira
- 12 km de vías entre Chinchiná y El Jazmín
- Vías incluidas en el documento Anexo
- Malecom de La Dorada

1. CONEXION PAVIMENTADA A CABECERAS MUNICIPALES

COSTO

RECUPERACION

La Central-El Llano (Marmato) 3.250

Salamina Marulanda 27.950

Cañaveral-La Miel-Samaná 13.400

Marquetalia-Manzanares 3.400

Pácora-Aguadas 1.800

Salamina-Pácora 2.100

Total conexión pavimento todos los m/pios 51.900

2. RECUPERACION PAVIMENTOS ACTUALES

Manizales – Neira 2.100

Neira-Aranzazu 6.600

Aranzazu-Salamina 4.000

Varsovia-Filadelfia 800

Las Margaritas-Risaralda-Cauya 8.100

Las Margaritas-El Crucero-Asia 9.550

El Crucero – Belalcázar 800

Dorada-Norcasia 4.800

Guarino-Manzanares 2.000

El Cruce-Pensilvania 7.200

El Cruce-Bolivia 200

Riosucio-Bonafont 3.250

Total recuperación pavimentos actuales que comunican con cabeceras 49.400

3. TERMINACION TRANSVERSAL DE CALDAS

Perico-Victoria 2.000

Victoria-Marquetalia 12.600

Manzanares-Marulanda 24.700

Salamina-La Merced 7.150

La Merced-La Felisa 1.000

Total terminación transversal de Caldas 47.450

4. VIAS PARA EL TURISMO Y CON POSIBILIDADES DE COFINANCIACION.

La Esperanza- El Arbolito-Brisas 6.150

El Arbolito-Termales-La Gruta 1.500

Tres Puertas-Arauca-La Margarita 2.000

La Rochela-Palestina 5.000

Chinchiná-El Trébol 6.200

Cartagena-Curazao 1.600

Total vías para el turismo y cofinanciadas 22.450

Total recuperación vial primaria 171.200

OTRAS VIAS DE CALDAS

Aguadas-La Pintada 19.650

Filadelfia- La Felisa 7.150

Norcasia-Florencia-Puente Linda 41.600

Total otras vias de importancia 68.400

Total red primaria y otras vías 239.600

DEPARTAMENTO DEL CAQUETA

1. Carretera vía Paujil – Cartagena del Chairá. km 50 – Cartagena del Chaira.
2. Carretera vía Morelia – Valparaiso – Solita. km 20 –Valparaiso – Solita.
3. Carretera vía Central – La Y – San Antonio de Getucha.
4. Vía La Y-Milán
5. Vía Unión Peneya – Solano
6. La Longitud del Oriente – El Porvenir- San José de Fragua- San Vicente del Caguán- Neiva, corredor arterial complementario de competitividad.
7. Rehabilitación de San José del Fragua, Florencia, San Vicente del Caguán. $165.000 millones.
8. Continuación pavimentación San Vicente del Caguán - Neiva.
9. Rehabilitación San José del Fragua, Villa Garzón (Putumayo).
10. Construcción carretera La Unión Peneya-Puerto Solano, departamento de Caquetá.
11. Construcción y mantenimiento de la vía Florencia-La Fragua- Villa Garzón en los departamentos de Caquetá y Putumayo.
12. Construcción de la vía Villa Garzón- Portugal-Orito en el departamento de Putumayo.

DEPARTAMENTO DEL CASANARE

Casanare vía Guateque –Santa María- San Luis de Gaceno en Boyacá. Con las inspecciones de El Secreto y Aguaclara en Sabanalarga, cuenta con una longitud de 92 kilómetros, con el 66.8% en pavimento y el restante 33.2% en afirmado, requiere trabajos de estabilización y reconstrucción de pavimento.

La ruta de Los Libertadores entre los departamentos de Boyacá y Casanare, comunica con los municipios de Belén – Socha y Sacama - La Cabuya

Autopista de La Llanura que comunica con los departamentos de los Llamos Orientales (Arauca, Casanare, Meta y Vichada) partiendo del municipio de Yopal a Orocué en Casanare y pasando a Puerto Carreño en Vichada.

Variante río Cravo Sur (Yopal 12 kilómetros y construcción del puente sobre el río Cravo)

Vía Chameza- (Casanare)- Miraflores -(Boyacá)

Vía Mengua – Labranzagrande - (Boyacá) –El Morro (Casanare)

Infraestructura de transporte fluvial

Proyecto navegabilidad del río Meta construcción de un puerto en el municipio de Orocué.

Proyecto ferrocarril del Suroriente

Construcción del aeropuerto El Alcaraban (Aeropuerto Internacional).

Construcción de terminal de carga en el aeropuerto de Casanare

Infraestructura eléctrica para los departamentos que conforman la media Colombia

DEPARTAMENTO DEL CAUCA

1. Vía férrea que integra el anillo conformado por las empresas que se crearon con ocasión de la Ley Páez.
2. Generación de energía a través de Termocauca.
3. Gasoducto Yumbo-Popayán incluyendo conducción y domiciliarias.
4. Pavimentación de la vía anillo vial del Macizo Colombiano, sector Rosas- La Sierra-La Vega-Santiago-Bolívar-La Lupa.
5. Proyecto estratégico de la vía al Mar que conectará El Plateado (Argelia)- Belén- Brazo Seco-Guapi, como también el proyecto de la acuapista del Pacífico.

6. Pavimentación de la vía Totoro- Inza- La Plata como corredor para promever la competitividad.

- Se pavimentará la vía Popayán – Totoro – Inza- Puerto Valencia en el departamento del Cauca, con condiciones de troncal incluyéndose dentro de los proyectos de corto plazo.

7. Ampliación a doble calzada de la vía Santander de Quilichao- Popayán.

8. Mejoras en la infraestructura con énfasis en el sector energético y de vías del departamento del Cauca.

9. Transversal del Macizo Colombiano Pitalito- Isnos-Paletera-Popayán.- Neiva- San Vicente del Caguán.

10. Pavimentación del anillo vial del Macizo Colombiano sector Rosas-La Sierra- La Vega –Santiago- Bolívar –La Lupa (Cauca)

11. Construcción alcantarillado para evacuación de aguas residuales en la vereda Periconegro del municipio de Puerto Tejada.

12. Construcción de pavimento rígido en las vías del corregimiento Yarumales, Padilla.

13. Reestructuración del canal Zanjón Oscuro con tubería de concreto de 36" de diámetro en el municipio de Puerto Tejada.

14. Ampliación de redes y construcción de alumbrado público de la zona rural para las veredas de Cantarito, Chalo, Juan Ignacio, Primavera y Agua Azul, del municipio de Villa Rica.

15. Pavimentación de la vía interveredal: Juan Ignacio-Chalo-Cantarito, km 2+000 al km. 9+300, municipio de Villa Rica.

16. Electrificación del sector urbano barrios La Laguna, Villa Ariel, Tres de Marzo y Terrenal, municipio de Villa Rica.

17. Terminación de la Tercera Etapa del Hospital Municipal, Puerto Tejada.

18. Continuar confinanciando los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) de Bogotá, Cali, Area Metropolitana del Valle de Aburrá, Area Metropolitana de Bucaramanga, Area Metropolitana del Centro Occidente, Area Metropolitana de Barranquilla, Cartagena, Soacha.

- Cofinanciación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de Ibagué, Pasto, Popayán, Neiva, Armenia, Santa Marta, Montería, Valledupar, Villavicencio y Buenaventura y estudiará la cofinanciación del SITM de las ciudades de Cúcuta y Manizales.

DEPARTAMENTO DEL CESAR:

Mejoramiento de la vía Sincé – Valencia – Patillal – Callejón – La Ventura – San Roque – San Benito Abad.

Pavimentación de la vía de **San Diego** al corregimiento de **Media Luna**.

Traslado de la Cárcel Judicial de Valledupar a una zona que no represente riesgo para la población. Actualmente el centro carcelario se encuentra en el casco urbano del municipio de **Valledupar,** el Gobierno Nacional dispondrá de un término no mayor a 24 meses para que se inicie esta obra.

Construcción de la represa Los Besotes, **Valledupar,** la construcción deberá iniciarse en un término no mayor de seis (6) meses.

A través del Incoder, el Gobierno Nacional apropiará recursos necesarios para la puesta en funcionamiento del distrito de riego de Buturama en el municipio de **Aguachica-Cesar.** El Gobierno Nacional, dispondrá de un término no mayor a 12 meses para que se inicie esta obra.

Construcción de la vía **Agustín Codazzi-Cuatro Vientos,** en el corregimiento de **El Paso (Cesar).**

El Gobierno Nacional apropiará a través de MinCultura para la culminación de las obras del **Parque de la Leyenda Vallenata en Valledupar.**

El Gobierno Nacional, adelantará a través del Sena estudios para la construcción del Centro **Multisectorial Minero del Cesar en el municipio de La Jagua de Ibirico;** la construcción del Centro Multiminero deberá iniciarse en un término no mayor a seis (6) meses.

El Gobierno Nacional adelantará los estudios necesarios, a través del Incoder y apropiará los recursos necesarios para la puesta en marcha del programa de pesca en jaula, en la **Ciénaga de Zapatosa.**

Estación de Policía Corregimiento El Guamo, Municipio de Chimichagua.

Pavimentación de la vía **Astrea – Guamal,** en los municipios del Cesar y Magdalena.

Proyecto Multipropósito Los Besotes: Construcción de un embalse de propósitos múltiples que regule los caudales del **río Guatapurí,** que garantice el abastecimiento de agua tanto al acueducto, como a un distrito de riego en Valledupar, y aprovechando la altura disponible al construir la presa y el caudal requerido para los sistemas de acueducto y riego, genere energía hidroeléctrica de acuerdo a las especificaciones técnicas adjuntas.

En lo que tiene que ver con las acciones tendientes al capital físico y área de transporte, conectividad vial, competitividad y adecuación de infraestructura para el turismo, la pavimentación de las vías Zapatosa – La Raya y Saloa – Las Vegas (Trayecto de 36 kilómetros), municipios de **Pailitas, Tamalameque y Chimichagua.**

Construcción del proyecto del distrito de riego de la region de **Buturama,** en la comprensión municipal de **Aguachica y Gamarra.**

DEPARTAMENTO DEL CHOCO:

Construcción y adecuación del **aeropuerto regional del municipio del Alto Baudó.**

Construcción del carreteable: **El Tapón – Santa Rita**

Construcción del carreteable: **Condoto – Santa Ana**

Construcción del carreteable: **San Marino – Marmolejo**

Construcción del carreteable de la red vial **Urabá Chocoano (Ungía – Acandi)**

Pavimentación de la carretera **Istmina – Condoto – Novita.**

Construcción del carreteable: **Playa Roja – Curvaradó**

Construcción del carreteable: **Playa Roja – Río Sucio**

Navegación Fluvial

Destaponamiento y navegabilidad de las bocas del **río Atrato.**

Recreación Y Deportes:

Construcción escenarios deportivos en el departamento del **Chocó,** con recursos por $ 10.000.000.000.

Pavimentación de las siguientes vías:

Ciudad Bolívar – La Mansa – Tutunendo

Santa Cecilia – Tadó- Nuquí

Istmina – Condoto – Novita

Construcción y terminación de la carretera **Novita – Curundo.**

Construcción y dotación de hospitales y centros de salud, en el departamento del Chocó: $ 30.000.000.000.

Infraestructura aeroportuaria en el departamento del **Chocó:**

Construcción de aeropuertos comunitarios

Mantenimiento infraestructura aeroportuaria en el departamento del **Chocó: $15.000.000.000.**

Con Recursos del Fondo Nacional de Regalías ejecútese el proyecto de destaponamiento **en el río Atrato departamento del Chocó.**

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA:

Inclúyase una partida correspondiente para la pavimentación de la vía carreteable entre los sitios **Prado** y La **Victoria, en el municipio de El Colegio.**

Para efectos de lograr la competitividad en las exportaciones del carbón, adiciónese una partida para continuar la construcción y pavimentación de la vía **Troncal del Carbón,** en el tramo **Ubaté – Cucunubá – Tierra Negra – Tausa.**

Ampliación y mejoramiento del estadio de fútbol del municipio de **Facatativá,** y del Estadio de fútbol del municipio de **Apulo.**

Construcción, ampliación y dotación de los establecimientos educativos oficiales del departamento d**e Cundinamarca.**

Dotación hogares comunitarios y jardines infantiles del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.**

Construcción Doble Calzada **Bogotá – Villeta – Puerto Salgar (Concesión).**

Troncal del Magdalena:

Gambao – Puerto Bogotá – Puerto Salgar (Parcial Plan 2500)

Troncal del Guavio:

Guasca – Gachetá – Ubalá – Palomas – Mambita (Parcial Plan 2500)

Troncal de La Esmeralda:

Puente Capital – Villa Gómez – Río Miero – Boyacá

Troncal del Café:

Silvania – Tibacuy –Viotá (Parcial Plan 2500)

Sibaté, La Aguadita – San Miguel – Fusagasugá (Ampliación y mejoramiento).

Subachoque – El Rosal – Facatativá (Ampliación y mantenimiento)

Hato Grande – Cajicá – Tabio – Tenjo – Siberia – Tenjo- La Punta (Ampliación y mejoramiento).

Chía (Conexión de las dos concesiones).

Facatativá (Construcción variante)

Troncal del Carbón:

Ubaté – Cucunubá (Parcial Plan 2500)

Troncal del Rionegro:

La Palma – Yacopí (Parcial Plan 2500)

Aeropuerto alterno Santiago Vila (Flandes)

Universidad de Cundinamarca (Ampliación y dotación).

Tren de Cercanías:

Bogotá – Facatativá

Bogotá - Zipaquirá

Mejoramiento y terminación vía **Silvania – Los Puentes – Vermejal,** departamento de Cundinamarca.

Construcción variante **Facatativá**

Ampliación y mejoramiento vía **El Rosal – Facatativá**

Pavimentación de la vía que comunica a los municipios de **Guaduas, Chaguaní y San Juan de Río Seco.**

Pavimentación **vía Los Alpes – Quipile**

Mejoramiento vía **Anolaima – Cachipay.**

Ampliación y dotación **Universidad de Cundinamarca, Sede Facatativá.**

Ampliación, conservación, y dotación **Hospital San Rafael Facatativá.**

Construcción y mantenimiento embalse de **Facatativá**.

Construcción de escenarios deportivos en el municipio de **Apulo – Cundinamarca.**

Asígnese a la Universidad **Pedagógica Nacional,** la suma de 500 mil millones de pesos, distribuidos así:

200 mil millones de pesos, en el primer año (2008).

150 mil millones en el segundo año (2009).

Y 150 mil millones de pesos para el tercer año (2010).

Redistribución de las partidas dentro del presupuesto de educación del Plan Plurianual de Inversiones así:

Amazonia: 1.326.910.000.000

Bogotá: 4.605.320.000.000

Centro Oriente: 9.914.965.000.000

Costa Atlántica: 10.454.339.000.000.

Occidente: 14.925.000.000.000

Orinoquia: 2.080.813.000.000

Nacional: 2.264.105.000.000

Conservándose el equilibrio financiero al mantenerse el total en el sector educación de 45.572.379.000.000.

DEPARTAMENTO DE GUAINIA

Infreestructura Vial.

1. Mejoramiento de la vía Puerto López- Puerto Gaitán (Meta),- Santa Rita (Vichada).

2. Continuación de la pavimentación y obras civiles de la vía Inírida – Caño Vitina – Huesito – Puerto Caribe (Guainía).

Aeropuertos.

1. Instalaciones de radio ayudas para el transporte aéreo en el aeropuerto César Gaviria Trujillo (Inírida).

2. Caracterización de aeropuerto internacional, el aeropuerto César Gaviria Trujillo (Inírida).

3. Mejoramiento de la vía Puerto López – Puerto Gaitán (Meta) Santa Rita (Vichada).

4. Continuación de la pavimentación y obras civiles de la vía Inírida –Caño Vitina –Huesito –Puerto Caribe departamento del Guainía.

5. Instalación de radio ayudas para el transporte aéreo en el aeropuerto César Gaviria Trujillo, municipio de Inírida departamento de Guainía.

6. Caracterización de aeropuerto internacional, el aeropuerto César Gaviria Trujillo, municipio de Inírida- Guainía.

Educación Superior y Tecnológica.

1. La Creación de un Fondo de Educación Superior para las regiones de la Orinoquia y la Amazonia.

2. Fortalecer económicamente a las regionales del Sena, en la Amazonia y Orinoquia.

Infraestructura Eléctrica.

1. En los municipios capitales y donde no existen vías terrestres hacia el interior del país. Con recursos financieros del Fazni y Faer, se realicen los estudios respectivos y solucionarán definitivamente implementando programas y proyectos que utilicen fuentes de energías alternativas.

Proyectos Agroindustriales Masivos

1. El Gobierno Nacional, a través de los entes territoriales, emprenderán acciones orientadas a incentivar y promover el empleo mediante programas de proyectos productivos como el caucho, el cacao, la palma africana, la higuerilla y el marañón en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía.

Turismo y Deporte

1. El Gobierno a través de los entes territoriales promocionará y fomentará el ecoturismo en los departamentos de Vaupés y Guainía, asignando los recursos financieros correspondientes para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

2. Asignar recursos financieros para la realización de los juegos autóctonos de la Orinoquia y la Amazonia colombiana.

Salud y Educación

1. Asignar recursos financieros para la remodelación y dotación de lo puestos, centros de salud, así como para los centros educativos del área rural de los departamentos de Amazona, Vaupés y Guainía.

Medio Ambiente.

1. Asignar recursos financieros para la conservación, cuidado y preservación de la biodiversidad, reforestando las áreas de reserva con la siembra de bosques con sistemas de producción y tecnologías limpias para la venta de servicios ambientales en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés.

DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

Incluir en el Presupuesto Nacional, una partida de $25.000 millones de pesos, para cristalizar la construcción del Parque Recreacional Cuna de Acordeones.

Construcción de la vía Cuestecita- Albania-Carraipía-Maicao.

Construcción de la vía La Florida –Tomarrazón-Distracción.

Construcción de la Universidad Wayúu.

Creación y construcción del Cenaf (Centro Nacional de Atención de Fronteras).

Priorizar la vía Riohacha-Cuestecitas-Maicao.

Construcción de la vía Urbilla - Bahía Portete.

Proyecto ampliación de la capacidad portuaria Puerto Brisa S.A.

Proyecto ampliación de la capacidad portuaria Puerto Nuevo, Bahía Portete- Urbilla.

DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

Infraestructura Vial

1. Pavimentación de la vía Fuente de Oro (Meta) – La Libertad (Municipio El Retorno- Guaviare)

2. Ampliación del Aeropuerto Jorge Enrique González – Torre de San José del Guaviare.

3. Ampliación de la capacidad en doble calzada de los corredores viales, troncal del Llano, Ruta 65- Venezuela, Arauca, Casanare, Meta, Guainía, Caquetá, Putumayo y Ecuador.

4. En el marco de corredores viales complementarios el correspondiente a San José – El Retorno, se requiere ampliarlo hasta el municipio de Calamar, es decir, San José – Calamar.

Infraestructura del Transporte.

Fluvial.

Navegación de río Guaviare.

Infraestructura Eléctrica

Incluir al departamento de Guaviare, específicamente a las inspecciones y caseríos en las estrategias establecidas en el PND, como la modernización del servicio, cobertura y calidad, energía eléctrica para las zonas no interconectadas, en el plan indicativo de expansión de cobertura.

En el marco de los corredores anteriores complementarios de competitividad, aparece incluida la vía San José – El Retorno, solicitamos se amplié dicho corredor de San José – El Retorno – Calamar, extensión de 70 km.

Dentro del programa de infraestructura de redes eléctricas, donde el Gobierno Nacional fortalecerá la electrificación rural en zonas de difícil acceso, solicitamos incluir las inspecciones, caseríos, y/o centros poblados de los municipios de San José, El Retorno, Calamar, del departamento del Guaviare.

Normalización de servicio, expansión de cobertura y calidad para las zonas no interconectadas, y generación de energía alternativa para el municipio de Miraflores.

DEPARTAMENTO DEL HUILA

- Pavimentación vía Barichara-Galán-Zapatoca-Bucaramanga.
- Pavimentación Caparrapí-Dindal; Puli-Talipa-Paquilo; Gachetá-Gama (Cundinamarca).
- Pavimentación de la vía: Santa Rosa de Viterbo-Belén-Soatá (Boyacá).
- Garzón-Miraflores-Guadalupe (Huila)
- Pavimentación vía La Plata-Pital-Tarqui-Maito-El Viso (Huila).
- Pavimentación vía Pitalito-Oporapa-La Argentina-La Plata (Huila).
- Pavimentación vía Nariño-La Quiebra (Antioquia).
- Pavimentación de la vía Sisga-Guateque-Sta María-El Secreto (Bogotá).
- Construcción del distrito de riego de los Llanos de La Virgen del municipio de Garzón (Huila).
- Restauración, mantenimiento y puesta en operación de los aeropuertos regionales ubicados en los municipios de Garzón y Pitalito en el sur del Huila.
- Construcción puente de doble calzada sobre la Avenida Pastrana del municipio de Pitalito (Huila).
- Cofinanciación para la construcción del coliseo cubierto y centro de convenciones y cultura del municipio de Garzón (Huila).

DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

- Construcción de la vía paralela al río Magdalena desde Palermo hasta Salamina y de Salamina Hasta Plato (Magdalena). $172.000.000.000.00

- Masificación del gas doméstico para los municipios del Piñón, Pivijay, Cerro de San Antonio, Chivolo, Tenerife, Plato, Zapayán, Concordia, Pedraza. 46.000.000.000.00

- Riego de la zona centro que abarca 40.000 hectáreas para el desarrollo del cultivo de palma africana, caña de azúcar, frutales y reforestación $ 90.000.000.000.00

Transporte:

Plan vial del Norte:

- Tramo Mamatoco-Puerto de Santa Marta (2ª Calzada) 85.000
- Tramo Mamatoco- Peaje Neguanje 35.000
- Paralela al río Magdalena, Tramo Palermo-Plato 90.000

Ruta Caribe 280.000

Subtotal 490.000

Agropecuario:

- Distrito de riego de Caño Schiller 85.000
- Distrito de riego subregión Sur 6.000
- Mejoramiento distritos de riego de la zona bananera 136.230
- Obras de protección para el distrito de riego caño Schiller 10.000

Subtotal 237.230

Turismo:

- Construcción cable aéreo Parque Tayrona 10.400
- II Fase Plan Centro Histórico Santa Marta 40.000
- Plan Centro Histórico Ciénaga II Etapa 100

Subtotal 50.500

Energía y gas:

- Masificación gas natural doméstico II Fase 46.000

Subtotal 46.000

Total 823.730

1. Isnos – Paletara-Popayán (Huila-Cauca)
2. El Empate-San José-San Bernardo La Cruz (Nariño)
3. Sta Cecilia-Tadó-Nuquí (Chocó)
4. San José-Calamar (Guaviare)
5. El Porvenir-San José de Fragua-San Vicente del Caguán –Neiva (Putumayo-Caquetá-Huila)

DEPARTAMENTO DE NARIÑO

- Pavimentación y rectificación de la vía El Empate-San Bernardo-La Cruz-San Pablo-Florencia-Higuerones (Nariño).
- Pavimentación de la vía Panamericana– San Lorenzo (Nariño).
- Pavimentación de la vía El Tambo-Motilón-vía Circunvalar (Nariño).
- Pavimentación de la vía El Rosario- Carretera Panamericana (Nariño).
- Reposición del sistema de redes de distribución del acueducto de Tumaco en la zona insular y su proyección para el nuevo Tumaco.
- Estudio, diseño y construcción del acueducto por gravedad para Tumaco.
- Construcción del Tramo Espriella-Mataje de la vía Esmeraldas-Tumaco.
- El Megaproyecto de reubicación de San Andrés de Tumaco en la zona continental definida por el POT como nuevo Tumaco.
- Reconstrucción y construcción de las vías de evacuación o puentes peatonales de los barrios Palafíticos del municipio de Tumaco.
- Plan Maestro de acueducto y alcantarillado – municipio de Ipiales.
- Plan Maestro de acueducto y alcantarillado – municipio del Tablón de Gómez.
- La inclusión de todas las obras definidas en la Ley Sucre y la Ley Bolívar.
- Teleférico Laguna de La Cocha
- Puente deprimido-sector Caracha vía Panamericana-Ciudad de Pasto.
- Construcción del gasoducto para el departamento de Nariño o el subsidio de transporte de gas natural de acuerdo con la Ley de Fronteras.
- Sistema de Transporte Masivo para la ciudad de Ipiales.

- Puente vehicular en el sector de Las Banderas-vía Panamericana de la ciudad de Pasto.
- Teatro municipal y centro de convenciones – Ipiales
- Terminación Estadio – Ipiales
- Construcción de la red de transportes de gas natural desde Yumbo hasta Ipiales, y de la correspondiente distribución domiciliaria para el sector residencial y el sector industrial.
- Terminación de la vía Tumaco-Esmeraldas.

DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER

- Doble calzada: Cúcuta-Pamplona-Bucaramanga
- Ampliación (Puente Unión) Puerto Santander
- Ampliación Puentes Internacionales:
- Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander

(Cúcuta-Ureña-San Antonio)

DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

Infraestructura Vial

1. Variantes San Francisco –Mocoa $350.000.000.000
2. Troncal del Magdalena: $190.000.000.000
- Pavimentación del Trayecto entre Santana-El Yarumo-La Hormiga-La Dorada-Puente Internacional San Miguel.
3. Troncal del Oriente $20.000.000.000
4. Construcción vía Villagarzón-Portugal-Orito

Aeropuertos

1. Aeropuerto Cananguchal $15.000.000.000
2. Aeropuerto Valle del Guamuez

Puertos

1. Muelle de La Esmeralda $1.200.000.000
2. Muelle Puerto Colón

Abastecimiento energético. Masificación del gas domiciliario

- Construcción del Gasoducto Neiva-Popayán-Pasto
- Construcción del Gasoducto Neiva-Pitalito y desde allí hacia Florencia, Caquetá y Mocoa, Putumayo.

DEPARTAMENTO DEL QUINDIO

1. Túnel de La Línea (Túnel II Centenario)
2. Desarrollo de las variantes: Occidental que viene de las dobles calzadas La Paila y Pereira entre la ciudad de Armenia. Y otra oriental que una las dobles calzadas que vienen de La Paila y de Pereira (Autopistas del Café).
3. Mirador Panorámico Cordillerano: Tramo Calarca-Quebradanegra; Quebradanegra-Córdoba; Córdoba-Pijao; Pijao-Génova; La Mariela-Batallon De Alta Montaña
4. Acueducto regional o reservatorio de aguas.
5. Teleférico La Secreta - Peñas Blancas.
6. Terminal Turístico La Estación.

DEPARTAMENTO DE SANTANDER

1. La pavimentación de 41 km de la vía cabecera municipal El Carmen – Sabanales – Yamira- Campo Veintitrés-Trocal del Magdalena Medio.
2. Pavimentación de la vía de acceso El Carmen de Chucurí Troncal Magdalena Medio-Municipio del Carmen de Chucurí, Departamento de Santander
3. Mejoramiento y pavimentación de la vía Floridablanca- Elechales kilómetro 18 del Departamento de Santander.
4. Construcción de la planta térmica a carbón de San Luis, la cual estará ubicada en el municipio del Carmen.
5. Ampliación y optimización del acueducto metropolitano de Bucaramanga.
6. Conservación, restauración y manejo sostenible de ecosistemas forestales en las cuencas hidrográficas abastecedoras de sistemas de acueductos rurales y urbanos de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca Piedecuesta, Rionegro, Girón, Lebrija, Tona y El Playón, del área de jurisdicción de la CDMB.
7. Recuperación y protección de las quebradas La Mojarra, Zapamanga, Trasuratoque y La Calavera del municipio
8. De Floridablanca, áreas de influencia de la CDMB.
9. Establecimiento y manejo de plantaciones forestales en el área de jurisdicción de la CDMB.
10. Establecimiento y manejo de coberturas vegetales en el distrito de manejo integrado DMI Bucaramanga-Girón.
11. Construcción de obras de optimización adecuación y expansión de infraestructura de alcantarillado de Bucaramanga. Floridablanca y Girón, Correspondiente a intersectores y colectores principales, planta de tratamiento de aguas residuales y sistemas complementarios para el saneamiento de corrientes y el drenaje urbano.
12. Terminación y optimización de la planta de tratamiento de aguas residuales de río Frío.
13. Mejoramiento de la malla vial del municipio de Floridablanca.
14. Plan Maestro de Alcantarillado de Barrancabermeja.
15. Ampliación y optimización del acueducto metropolitano de Bucaramanga.
16. Mejoramiento de la malla vial del municipio de Floridablanca.

Plan Maestro de Alcantarillado de Barrancabermeja

DEPARTAMENTO DE SUCRE

1. Construcción de la urbanización El Renacimiento Etapa IV – Corozal - Sucre
2. Mejoramiento de la vía Sincé – Valencia – Patillal – Callejón – La Ventur – San Roque – San Benito Abad

Acueducto y saneamiento básico

3. Canalización y mejoramiento ambiental del Arroyo Grande de Corozal, comprendido entre el puente de Las Tinas hasta el puente de Pileta y desde El Puente de Betulia hasta el barrio Los Cerezos en Corozal – Sucre.
4. Construcción del tramo final del emisario y sistema de tratamiento mixto (Planta de tratamiento y lagunas) de Corozal, Sucre.
5. Constracción de obras para la optimización del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales del municipio de Sincé, Sucre.
6. Pavimentación de la vía que conduce del municipio de Sincé al municipio de Buenavista. (Sincé- Granada- Buenavista).
7. Mejoramiento de la vía que conduce del municipio de Galeras, municipio de Buenavista, en el departamento de Sucre. (Galera Cocorote - La Vivienda – Buenavista).
8. Mejoramiento de camino El Roble – Sincelejo – Sector El Roble-Corneta (Municipio El Roble, Sucre).
9. Mejoramiento de la vía Varsovia - Manica-Gualon - Palmira, del Municipio de Tolú Viejo, Sucre.
10. Mejoramiento y mantenimiento de la vía Morroa - Tumbatoro, del municipio de Morroa, Sucre.
11. Rehabilitación ambiental del Caño Mojana, Municipio Sucre-Sucre.
12. Financiación de la construcción y dotación del Hospital Regional de San Marcos (Sucre).
13. Pavimentación de la vía que conduce del municipio de Sincelejo al Corregimiento Cruz del Beque.

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Chaparral río Blanco 3 kilómetros

El Neme Planadas 79 kilómetros

Prado-Dolores –Alpujarra 31.4 kilómetros

Libano –Villahermosa 7 kilómetros

San Jerónimo – Casablanca15 kilómetros

Herveo- Casablanca18 kilómetros

Junín- Santa Isabel 6 kilómetros

San Luis – Guamo 15 kilómetros

Chicoral – San Francisco 5 kilómetros

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

1. Corregimiento El Naranjal- Corregimiento Primavera. 12.20 km.

2. Corregimiento El Naranjal- El Crucero- Municipio Trujillo. 19.90 km.

3. Corregimiento Salonica- Corregimiento Andinapolis. 8.45 km.

4. Corregimiento Andinápolis – Corregimiento Venecia. 5.90 km.

Total 46.45 km.

5. Terminación de carretera Zarzal-Limones Tramo K0+980 Al K1+817 Municipio de Zarzal.

6. Terminación pavimentación carretera intersección La Uribe-Armenia Tramo K11+415 Al K11+680 Municipio de Zarzal.

7. Construcción Coliseo Cubierto Barrio Pama Municipio de Zarzal.

8. Construcción Piscina Semiolímpica, Municipio de Zarzal.

9. Iniciar, adelantar y culminar la segunda fase del dragado el canal de acceso, el cual debe llegar hasta los 14.5 metros. (Valle)

10. Vía en el trayecto Mulaló-Dagua.

11. Puertos secos y terminales de carga, nodos logísticos, centro de actividad logística en Buga, inversión privada.

12. Construcción de la vía Santa Ana (Cartago), Sotará (Pereira).

13. Construcción de la variante férrea de 5 kilómetros hacia el aeropuerto de Santa Ana En Cartago.

14. Proyecto de modernización y reestructuración Museo La Tertulia

15. Construcción de un centro de bienestar de fauna silvestre en el sur occidente colombiano con base en el zoológico de Cali.

16. Construcción del centro de eventos Valle del Pacífico.

17. Variante Férrea Loboguerrero-Buga.

DEPARTAMENTO DE VAUPES

Construcción del carreteable Tramo Bogotá – Chachivera-Monforth de la carretera Mitú. Monforth en longitud aproximada de 47 kilómetros y un valor estimado de $4.000 millones.

Pavimentación en concreto anillo vial municipio de Mitú (Tramo Faltante) en longitud aproximada de 3.4 kilómetros y un valor estimado de $11.300 millones.

Adecuación de pistas de aterrizaje de las comunidades de Yavarate, Piracuara, Monforth, Puerto Solano, Acaricuara, Trinidad de Tiquie y Los Ángeles, con un costo estimado de $ 6.000 millones.

Es un proyecto de transporte integrado multimodal dado que se combinará el transporte por el cauce del río Vaupés con el modo carretero con el fin de comunicar el departamento con el centro del país y con la República del Brasil, adecuando o construyendo tres tramos carreteables en los sectores donde hay presencia de rápidos o cachiveras. Este proyecto tiene un costo aproximado de $10.000 millones.

Ampliación y reposición de equipos electrógenos en las comunidades indígenas de los municipios de y corregimientos departamentales por valor aproximado de $ 4.000 millones.

DEPARTAMENTO DE VICHADA

1. Mejoramiento vía Puerto Carreño-Casuarito-Pto. Nariño.

2. Mejoramiento vía Puerto Carreño-Monserrate-Nueva Antioquia-La Primavera-Guacacias.

3. Mejoramiento vía La Primavera-Matiyure-Buena Vista.

4. Mejoramiento vía La Primavera-San Teodoro-Cumaribo.

5. Mejoramiento vía La Primavera-Santa Rosalía-Guacacías.

6. Mejoramiento vía Santa Rosalía-San Teodoro.

7. Mejoramiento vía Guacacías, Cumaribo-Santa Rita- Puerto Nariño.

8. Mejoramiento navegabilidad río Meta-La Hermosa Casanare-Puerto Carreño, Vichada.

9. Mejoramiento vía Sogamoso-Paz de Ariporo-El Totumo- La Hermosa (Boyacá- Casanare).

10. Construcción Puente Internacional sobre el río Orinoco, en el sitio denominado Ventanas, Puerto Carreño, Vichada.

11. Interconexión al sistema eléctrico nacional entre el departamento de Casanare y Santa Rosalía, Vichada.

12. Interconexión al sistema eléctrico nacional entre el departamento de Casanare y La Primavera, Vichada.

13. Construcción sistemas de energía limpia y/o alternativa en los municipios de La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

14. Construcción rural de 4.200 sistemas individuales de captación de agua potable en el municipio de Cumaribo, Vichada.

15. Construcción rural de 500 sistemas individuales de captación de agua potable en el municipio de Santa Rosalía, Vichada.

16. Construcción rural de 1.000 sistemas individuales de captación de agua potable en el municipio de Puerto Carreño, Vichada.

17. Construcción de alcantarillado de aguas lluvias para el municipio de La Primavera, Vichada.

18. Construcción de alcantarillado de aguas lluvias para el municipio de Cumaribo, Vichada.

19. Construcción de alcantarillado de aguas lluvias para el municipio de Santa Rosalía, Vichada.

20. Construcción de unidades sanitarias, municipios de Puerto Carreño, Cumaribo y Santa Rosalía.

21. Recuperación y protección de fuentes hídricas del departamento del Vichada.

22. Apoyo a proyectos productivos de generación de biocombustibles, mejoramiento de praderas y de pie de cría, tecnificación de hato ganadero.

23. Construcción y remodelación de red hospitalaria, departamento de Vichada.

24. Construcción y remodelación de colegios y centros educativos, departamento de Vichada.

25. Mejoramiento de vivienda en los municipios de Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

26. Construcción de vivienda nueva en los municipios de Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

27. El Gobierno Nacional financiará la construcción de muelles y embarcaderos en zonas de difícil acceso y de alta presencia indígena, donde el transporte fluvial sea el principal medio de transportes, dando prioridad a la construcción de los muelles y embarcaderos de La Primavera y Nueva Antioquia en el departamento del Vichada, La Hermosa y Orocué en el departamento del Casanare.

El Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Plantación incorporará los recursos necesarios en el Presupuesto Nacional para garantizar este propósito.

28. Interconexión eléctrica entre Trinidad, Casanare y los municipios de Santa Rosalía y Primavera.

29. Apertura de la vía Cumaribo - Santa Rosalía.

30. Ampliación, mejoramiento, repavimentación y adecuación de los aeropuertos en los municipios de La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo.

31. Construcción hospitales nuevos en La Primavera y Cumaribo, dotación de equipos médicos, dotación laboratorio salud pública, medicamentos e insumos, ambulancias, equipos médicos mediana complejidad, sala de urgencias y equipos de telemedicina.

32. Muelles y embarcaderos en el río Meta en La Primavera y Nueva Antioquia.

33. Extiéndase el proyecto actual Puerto Carreño- Juriepe a Puerto Carreño- Nueva Antioquia-La Primavera.

34. Construcción Manga Coleo, municipio de La Primavera.

35. Mejoramiento y pavimentación de las vías urbanas en la cabecera municipal del municipio de Primavera.

36. Vía La Paz de Ariparo-El Totumo-La Hermosa (Departamento de Casanare).

37. Extiéndase el proyecto actual Puerto Carreño-Juriepe a Puerto Carreño- Nueva Antioquia- La Primavera.

38. Construcción de muelles y embarcaderos de La Primavera y Nueva Antioquia en el departamento de Vichada, La Hermosa y Orocué en el departamento de Casanare.

39. Vía Sogamoso-Sácama- Paz de Ariporo- El Totumo, La Hermosa en el departamento de Boyacá y Casanare.

40. Construcción del Puente Internacional en las bocas del río Meta, Puerto Carreño- Colombia y Puerto Páez – Venezuela.

MEDIA COLOMBIA

1. Se destinarán recursos para la reparación de centros educativos departamentales.

2. Mejorar la presencia del Sena, a través de diferentes programas de formación tecnológica.

3. En la evaluación de las propuestas económicas que sustente la contratación de prestación de servicios educativos públicos con entidades privadas, se garantizará que por lo menos el 50% de dicho contrato se invierta en los rubros de contratación de personas docentes, construcción, adecuación, mantenimiento, y reparación de infraestructura física y formación de docentes en instituciones públicas.

4. Otorgar el 5% a padres de cada niño que efectivamente se mantenga en el sistema educativo, como incentivo a la permanencia, en ningún caso este subsidio superará el 20% de un smlv por familia.

5. El requisito de codeudor establecido para los créditos educativos no aplicará para los jóvenes de los estratos 1, 2 y 3 del Sisbén, que hayan egresado de instituciones de educación superior ubicadas en los departamentos de la media Colombia.

6. Implementar incentivos para las instituciones de educación superior que establezcan sedes en los departamentos de la media Colombia.

7. Condonar los créditos educativos a aquellos estudiantes egresados que pertenezcan a los estratos 1 y 2 de los departamentos de la media Colombia que regresen a prestar servicio a la comunidad en las instituciones públicas o privadas.

8. Garantizar que los recursos de ampliación de cobertura, incluidos los del fondo nacional de regalías lleguen en la vigencia fiscal correspondiente.

9. El Gobierno Nacional deberá incluir en los programas de vivienda de interés social un programa especial para las comunidades indígenas.

10. El Gobierno Nacional destinará recursos para la implementación y dotación hospitales de niveles 1 y 2.

11. Del total de usuarios con servicio de energía en zonas no interconectadas el 30% deberá corresponder a usuarios de la media Colombia.

12. Del total de familias beneficiadas en el programa de adjudicación de tierra, el proyecto de apoyo a las alianzas productivas y el programa de apoyo a las microempresas rurales, el 30% deberá corresponder a familias de la media Colombia.

13. En los municipios capitales y donde exista vías terrestres hacia el interior del país, con recursos financieros del Fazni y Faep, se realizarán los estudios respectivos y soluciones definitivas implementando programas y proyectos que utilicen fuentes de energía alternativa.

14. El Gobierno Nacional adelantará los programas que permitan optimizar el servicio de energía eléctrica en términos de potencia, continuidad y economía en sectores donde no es viable conectarlas con el fluido eléctrico.

15. Crear la Corporación Regional del Turismo para los departamentos que integran la media Colombia.

16. Fortalecer la infraestructura turística y las cadenas de servicio turísticos departamentales.

17. Asignar recursos financieros para la realización de los juegos autóctonos de la media Colombia.

Parágrafo. Las proposiciones presentadas por los Honorables parlamentarios en materia de infraestructura física de carácter regional, en el marco de las discusiones del Proyecto de ley 201 Cámara, 199 Senado, hacen parte del mencionado anexo.

Artículo 106. Fondo de Estabilización Petrolera. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, Ecopetrol S.A. no estará obligada a efectuar ahorros en el Fondo de Estabilización Petrolera –FAEP- de que trata la Ley 209 de 1995. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Los ahorros que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley haya efectuado ECOPETROL S.A. en el FAEP son de propiedad de la nación y serán transferidos a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 107. Evaluación de Gestión y Resultados. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, en relación con el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados, se crea el Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados, como una instancia para establecer las prioridades de evaluación de programas, aprobar las metodologías y su alcance, y considerar los resultados que puedan contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas. El Departamento Nacional de Planeación diseñará mecanismos para una eficiente utilización de la información correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la conformación y funciones del Comité Intersectorial de Evaluación.

CAPITULO V

Disposiciones finales

Artículo 108. Unidad Ejecutora Especial. Para efectos presupuestales el Consejo Nacional Electoral será Unidad Ejecutora Especial cuya programación y seguimiento presupuestal, deberá reportarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, de acuerdo con los procedimientos y metodología previamente definidos. El Gobierno Nacional, antes del 31 de julio del presente año, emitirá el decreto con los ajustes correspondientes para cumplir sus objetivos.

Artículo 109. fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. El límite de gastos previsto en el artículo 9º de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales. Entiéndese esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

Parágrafo. el presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

Artículo 110. Restricción a los gastos de funcionamiento. Para dar cumplimiento al presente Plan de Desarrollo, durante su vigencia se exceptúa la aplicación del artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

Artículo 111. Renovación Automática Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. A fin de facilitar el cumplimiento de los fines de la seguridad social, facúltese al Gobierno Nacional para que en un plazo de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley expida las normas necesarias para garantizar la renovación automática de los seguros obligatorios de vehículos y la garantía de asegurabilidad cuando los pagos de las pólizas se realicen mediante transacciones electrónicas sin que medie un documento físico.

Los vehículos sólo podrán circular con las pólizas obligatorias vigentes y que estén al día en el pago. Los vehículos deberán tener un sistema de verificación electrónico de detección mayor a 20 metros de distancia. Este sistema lo pagará el propietario o poseedor del vehículo. De lo contrario se aplicarán las sanciones establecidas en el Código de Tránsito Vehicular.

Mediante un sistema de información centralizado, utilizando medios electrónicos con conexión en línea, las compañías de seguros deberán: facilitar la renovación automática de las pólizas obligatorias de vehículos, su liquidación, pago, distribución del valor pagado y verificación de la existencia de las pólizas.

La implementación y administración del sistema de información centralizado y del sistema de verificación electrónica será responsabilidad de la entidad definida en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Para la administración del sistema de información centralizada se debe destinar el mismo porcentaje definido en el artículo en mención, sobre la totalidad que paga el tomador de las pólizas obligatorias de vehículos.

El Ministerio de Transporte no podrá autorizar en forma directa o a través de los Organismos de Tránsito, trámites de: conductores, propietarios de vehículos o poseedores de los vehículos, si los vehículos de su propiedad o de su posesión no están al día con el pago de las Pólizas Obligatorias de Vehículos.

Artículo NUEVO : Corredores Turísticos Seguros . Las rutas terrestres hacia los sitios declarados por la UNESCO como Patrimonio Mundial de la Humanidad tendrán un Sistema de Seguridad y Vigilancia Especial y en forma permanente que aseguren la movilidad encaminadas a estos destinos turísticos de impacto mundial.

El Gobierno Nacional garantizará el cumplimiento de este artículo.

Artículo NUEVO. Las ciudades con puertos marítimos o fluviales en cuyas áreas contiguas, los suelos se hayan destinado para Vivienda de Interés Social en los Planes de Ordenamiento Territorial y a la fecha no se haya cumplido con este fin, dichos suelos se podrán utilizar como zonas de expansión portuaria siempre y cuando mantengan su vocación de puertos marítimos o fluviales.

Artículo NUEVO. El nivel de calidad de vida de la población del sur del país medida a través de los principales indicadores de bienestar, es menor al promedio nacional.

Esta consideración invita a pensar en alternativas de fomento al desarrollo de la región, y es allí donde cobra valor la idea de llevar a los departamentos de Cauca y Nariño el servicio de gas combustible. Este energético se ha convertido en una alternativa importante en la sustitución de fuentes de mayor costo como el gas propano y la gasolina.

Por lo anterior se hace necesaria la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 la opción de llevar dicho combustible mediante el sistema de gas comprimido u otro sistema a la región.

Artículo NUEVO. Adiciónase al Capítulo sobre Cultura y Desarrollo, en el subtema: "Deporte, Recreación y Tiempo Libre", el siguiente parágrafo:

El Deporte y la Recreación, tienen como función la formación integral de las personas; preservar y desarrollar una mejor Salud en el ser humano; formar parte de la educación y constituyen Gasto Público Social.

Para desarrollar estos principios constitucionales, este Plan de Desarrollo propiciará las siguientes políticas públicas:

- Priorizar la Promoción del Deporte con los recursos que el Estado en los niveles Nacional y Territorial los destina para este sector y así financiar actividades como la capacitación, preparación, dotación de uniformes e implementos deportivos, transporte, juzgamiento, etc.

- Se fortalecerán los mecanismos legales y tributarios para buscar una mayor transparencia y la normatividad especial para el tema laboral y de protección social del deporte y de los deportistas profesionales.

Artículo NUEVO. Créase la tasa de salida, sustituyendo el impuesto de salida creado por la Ley 2ª de 1976, el cual estará a cargo de los residentes en el país que salgan al exterior. El valor de la Tasa será el equivalente a veinte dólares de los Estados Unidos de América (USD$20).

Con los recursos generados con esta tasa se creará un Fondo de Inversiones Turísticas destinado a los proyectos de infraestructura turística con el fin de fortalecer la estrategia de desarrollar destinos turísticos de alta calidad para el mercado internacional. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de este Fondo.

Parágrafo 1°. están exentos de esta tasa los empleados o funcionarios del servicio del Gobierno Central o del sector descentralizado, cuando viajen en misión oficial, previa presentación de la autorización de Gobierno, los viajeros que adelanten estudios en el exterior con becas o prestamos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y estudios técnicos en el exterior y los estudiantes que viajen por cuenta de universidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, los residentes en el archipiélago de San Andrés y Providencia cuando viajen a un país centroamericano por un término no mayor a diez días, las delegaciones deportivas oficiales acreditadas por el Gobierno Nacional, los menores de cinco años de edad, las tripulaciones regulares de nave y aeronaves de empresas colombianas de transporte marítimo y aéreo, los que viajen con pasaporte Diplomático y los que viajen dentro de las zonas fronterizas legalmente definidas como tales, siempre que se sometan a las reglamentaciones aduaneras.

Parágrafo 2°. Deróguese el literal 3 del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976.

Artículo NUEVO. Artículo Nuevo: Plan Integral de corto y mediano plazo para la población indígena Nukak Makúk. Se dará inicio a la formulación de un plan integral de corto y mediano plazo para la comunidad indígena Nukak Makúk, debido a la situación de desplazamiento y crisis humanitaria en que se encuentra, encaminándolo a desarrollar las principales acciones prioritarias y urgentes: **a)** Garantizar la prestación de servicios de salud a los grupos Nukak, a través de los puestos localizados en las localidades de Mocuare y Arawato para lo cual se debe realizar una inversión en infraestructura y dotación: **b)** Implementar estrategias que apunten a garantizar la seguridad alimentaria de estas comunidades a través de apoyo logístico y técnico para adelantar tareas de agricultura y de la instauración de programas de recuperación nutricional para la población; **c)** Garantizar mediante un programa integral al interior de su territorio el retorno de los miembros de los grupos desplazados a su espacio original es decir el medio río Guaviare, laguna Pavón.

La Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de la Cultura, coordinarán la elaboración del Plan Integral conjuntamente con los Municipios de San José.- El retorno Acción Social de la Presidencia, cuatro representantes de los Nukak Makú y tres Representantes a la Cámara (dos por el departamento del Guaviare y la Representante por las Comunidades Indígenas), para que formulen los programas y proyectos sociales que mitiguen la problemática de la única tribu nómada en el mundo.

Artículo NUEVO. Creación y naturaleza del Fondo especial de Agua Social (FAS). créase el Fondo Especial de Agua Social (FAS) de la Nación – Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como un fondo cuenta especial de manejo de recursos públicos, sin personería jurídica sujeto a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, las normas y principios que regulan la contabilidad general del Estado, las que rigen el control fiscal a cargo de la Contraloría General de la Nación y las demás normas legales vigentes. Los recursos que ingresen a este fondo se destinarán a subsidiar a las familias que reciban el servicio de acueducto y alcantarillado, en zonas de difícil gestión, especialmente por el costo de energía de bombeo, incluidas sus cabeceras municipales, y en zonas subnormales urbanas todas las cuales definirá el Gobierno Nacional en cabeza de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de conformidad con lo establecido en el Artículo 64 de la Ley 812. Este subsidio se dará por un valor de hasta 300 pesos por m de acueducto y 150 por m de alcantarillado dentro del consumo básico de los usuarios ubicados en zonas especiales y se financiarán con el ochenta por ciento (80%) de las rentas de congestión calculadas por el ASIC como producto de las exportaciones de energía eléctrica a los países vecinos dentro de los Convenios de la Comunidad Andina de Naciones. El Ministerio de Ambiente Vivienda y de Desarrollo Territorial reglamentará el manejo y la administración de estos recursos, así como la periodicidad de los desembolsos a las empresas que atienden a los usuarios definidos en este artículo.

Parágrafo. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 812 de 2003 los recursos de FAS constituyen inversión social en los precisos términos del artículo 359 de la Constitución Política. En consecuencia los recursos del FAS solo pueden destinarse para cumplirse el objeto y finalidad previstos en la presente Ley.

Artículo NUEVO. Autorízase al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito público, Ministerio de Transporte y el Departamento de Planeación Nacional, adelantar en forma inmediata una vez entre en vigencia esta ley, realizar los estudios tendientes para gravar las concesiones con un porcentaje que garantice el financiamiento para la conservación y mantenimiento de las vías secundarias y terciarias, cuya longitud se acerca a los 90.000 kilómetros y que son vías alimentadoras de los grandes ejes viales.

Artículo NUEVO. El artículo 2º de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 2º de la Ley 905 de 2004 quedará así:

Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, incluidas las famiempresas, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda conjuntamente a los siguientes parámetros:

1. **Número de Trabajadores Permanentes.**
2. **Valor de las Ventas Brutas Anuales y/o Activos Totales.**

El Gobierno Nacional reglamentará los rangos que aplicarán para las diferentes categorías empresariales, a saber Micro Empresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas.

Parágrafo 1º. Los estímulos, beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer.

Artículo NUEVO. Los trabajadores clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, cuya vinculación laboral se pacte con una persona natural por días o por periodos inferiores a un mes, sólo estarán obligados a afiliarse y a cotizar al Sistema de la Protección Social, de acuerdo con las siguientes reglas.

Afiliación: La afiliación se surtirá a través del Formulario Único de Afiliación Electrónica que para el efecto diseñe y ponga en operación el Ministerio de Protección Social, en el cual, además de los datos generales del aportante y del trabajador se deberá incluir con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se prestará el servicio y la afiliación obligatoria al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el Sistema General de Riesgos Profesionales y a un Sistema de Ahorro Programado.

1. Ingreso Base de Cotización: El pago de la cotización se realizará sobre el ingreso percibido por el trabajador, correspondiente al número de días por el que se le hubiere contratado, y que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario.

2. Pago del aporte: El pago de los aportes sólo podrá realizarse mediante el procedimiento establecido por el Ministerio de Protección Social, para la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. La cotización para todos los subsistemas se harán mes anticipado, utilizando para ello las mismas fechas establecidas para el pago de aportes parafiscales asociados a la nómina.

3. Informe de novedades: Las novedades que afecten la afiliación se registrarán también de manera electrónica y solo producirán efectos a partir del mes siguiente a aquel en que se hubieren registrado.

4. Valor de aportes: Los aportes se realizarán para cada subsistema de la Protección Social, por parte del empleador, sin que ello implique contribución del trabajador, así:

Sistema General de Seguridad Social en Salud: El trabajador podrá seleccionar libremente si se afilia al régimen contributivo de salud o al régimen subsidiado. En el primer evento, deberá junto con su empleador realizar los aportes señalados en la Ley para este régimen, cuyo ingreso base de cotización no podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual. Si opta por afiliarse al régimen subsidiado, en el cual contará con prioridad, el aporte será realizado:

a) Exclusivamente por el empleador, y equivaldrá al 8 5% del ingreso base de cotización, que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario, con destino a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosiga.

b) Sistema General de Riesgos Profesionales: De conformidad con la legislación vigente sobre la materia, el empleador procederá a afiliar a sus trabajadores a la Administradora de Riesgos Profesionales de su elección, asumiendo la totalidad del aporte correspondiente a la clase de riesgo de la actividad que cumple el trabajador.

c) Ahorro programado: El empleador deberá efectuar un aporte equivalente al 12% del ingreso de trabajador, que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario. Las administradoras de fondos de cesantías están facultadas para administrar el fondo de ahorro programado obligatorio de que trata el presente artículo, constituido por las cuentas individuales de los trabajadores, que contarán con el mismo régimen tributario otorgado a los fondos de pensiones. El Ministerio de Protección Social definirá los mecanismos de afiliación al ahorro programado, las características de las cuentas, las causas, forma y periodicidad en las que se podrán realizar retiros, junto con los otros aspectos que se estimen necesarios.

Artículo NUEVO. Las transferencias que la Nación hace a las Entidades Territoriales pertenecientes a las antiguas Comisarías, por mandato de los artículos 309 y 359 de la Constitución Nacional, no serán objeto de cobro de tasa, contribución o cuota de auditaje por parte del Ente de Control Fiscal Departamental.

Artículo NUEVO. "En relación con las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), el Gobierno Nacional adelantará acciones orientadas a: i) promover el acceso y servicio universal a las TIC mediante programas comunitarios; ii) reducir la brecha de apropiación de TIC entre diferentes regiones del país; iii) fortalecer la radio nacional y televisión pública; iv) desarrollar departamentos y municipios digitales; y v) promover la implementación progresiva del software libre en las entidades públicas".

Artículo NUEVO. En aras de fortalecer, el Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario desarrollo para todos 2006 – 2010" estimulará los organismos comunales mediante los distintos mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en los diferentes niveles territoriales, en desarrollo de la Ley 743 de 2002.

Artículo NUEVO. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional establecerá una partida anual del Presupuesto para el pago de la bonificación para los docentes y directivos docentes pensionados que se retiren voluntariamente del servicio.

El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente,

Artículo NUEVO. Concédanse facultades extraordinarias a la Mesa Directiva del Congreso de la República para que en el término de 90 días reestructuren y reasignen funciones a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, considerando los Principios de Equidad e Igualdad con respecto a las diferentes bancadas con asiento en la Cámara de Representantes.

Artículo NUEVO. Con el fin de fortalecer la planeación educativa en las regiones, los departamentos, distritos y municipios, articularán y armonizarán sus Planes de Desarrollo en materia educativa, con lo dispuesto en el Plan Decenal de Educación 2006 – 2015 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010.

Artículo NUEVO. El parágrafo único del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, quedará así:

Parágrafo. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de 1.5% del valor total de la ejecución del proyecto para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica y las cuencas de la Amazonia y Orinoquia.

El propietario del proyecto deberá invertir este 1.5% de la siguiente forma: 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determine en la licencia ambiental del proyecto y 0.5% para proyectos destinados a la conservación y protección de la cuenca hidrográfica de la Amazonia y Orinoquia, específicamente en las áreas que pertenecen jurisdiccionalmente a las Corporaciones ambientales de la Amazonia y Orinoquia. En ambos casos, los recursos provenientes de este 1.5% serán administrados directamente por el propietario del proyecto a través de entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad con experiencia en la región, tales como ONG y organizaciones indígenas.

La inversión en las cuencas hidrográficas de la Amazonia y Orinoquia ordenada en el inciso anterior deberá ser aprobada por la respectiva Corporación previamente al inicio de las actividades licenciadas.

Artículo NUEVO. Excedentes financieros de las acciones públicas de Finagro y del Banco Agrario. Por el término de cuatro (4) años, a partir del ejercicio con corte al 31 de diciembre de 2007, el ciento por ciento (100%) de las utilidades netas que en cada ejercicio liquide el fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y correspondan a las participaciones del capital de los accionistas públicos; así como ciento

por ciento (100%) de los excedentes financieros que correspondan a la Nación con Ocasión de las utilidades netas generadas por el Banco Agrario al momento de su distribución a los socios públicos, se destinarán a inversiones en el sector agropecuario priorizando para tal efecto la destinación de recursos al fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías FAG, a la modernización de las actividades financieras del Banco Agrario, creación y puesta en marcha de nuevas sucursales bancarias o no bancarias, formulación, desarrollo e implementación de apoyos directos compensatorios para los productores agropecuarios por las pérdidas sufridas con ocasión de las variaciones climáticas acentuadas, reestructuración de la cartera morosa de productores primarios, y afianzamiento de los programas de Banca de oportunidades y micro créditos rurales y para atender ICR y CIF.

Artículo NUEVO. Adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 20 de la Ley 1122 de enero 9 de 2007 que dice así:

Parágrafo dos "Las fundaciones sin ánimo de lucro que prestaron servicios como parte de la red hospitalaria pública, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 podrán tener las mismas consideraciones contempladas en el presente artículo. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia".

Artículo NUEVO. Saneamiento de Cartera: Los recursos provenientes del FAEP y del ECAT de que tratan los artículos 12 y 43 de la Ley 1122 de 2007, también podrán ser utilizados para la cancelación a la IPS de cuentas por cobrar por servicios de salud prestados a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda con anterioridad al 31 de diciembre de 2005, teniendo en cuenta los criterios de priorización, verificación, soporte y conciliación que determine el Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo. Con el fin de cumplir con lo establecido en el presente artículo, se deberán realizar las actividades presupuestales que sean necesarias.

Artículo NUEVO. Carreteras Democráticas. En términos de infraestructura de vías, se adoptarán medidas tendientes a facilitar que de manera progresiva se implementen Ciclorrutas en la red vial nacional. El Gobierno Nacional deberá presentar un Plan de implementación de Ciclorrutas para ser desarrollado en un término máximo de 10 años, para las vías existentes y para las concesiones futuras, garantizará que se incluya su construcción.

Artículo NUEVO. Calificación de invalidez. En desarrollo de lo establecido en el artículo 41de la Ley 100 de 1993, modificada por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, el Ministerio de la Protección Social diseñará, organizará, unificará y pondrá en funcionamiento el procedimiento y los mecanismos técnicos y la forma en la cual se llevará a cabo la determinación y calificación de la pérdida de capacidad laboral, la calificación del grado de invalidez y el origen de las contingencias en primera oportunidad para entidades que en la actualidad deban adelantar dicha labor, así como la revisión del estado de invalidez, de que trata el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Para el efecto reestructurará la o las entidades estatales que en la actualidad califican en primera oportunidad.

Artículo NUEVO. Adquisición de predios, Estudios, Diseños, Construcción y Dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República.

Artículo NUEVO. Asignación de recursos. El Gobierno Nacional definirá los criterios para la distribución entre entidades territoriales y niveles de complejidad de los recursos del SGP en salud que se destinen para financiar la atención de la población pobre no asegurada y las actividades no cubiertas por subsidio a la demanda teniendo en cuenta los factores de ajuste por dispersión geográfica, los servicios no cubiertos por los planes de beneficios y la compensación establecida en el Decreto 2194 de 2005. Así mismo el Gobierno Nacional definirá el criterio para la financiación de los aportes patronales de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud.

Artículo NUEVO. Teniendo en cuenta la necesidad urgente de llegar a la cobertura universal en salud y que hoy faltan 7.5 millones de personas por afiliarse al Régimen Subsidiado en niveles 1, 2 y 3 del Sisbén y de acuerdo al compromiso Nacional y a la Ley 1122 de enero 9 de 2007, adiciónase al literal a) del numeral 1 del artículo 214 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 el siguiente inciso:

Los recursos de transformación de oferta a demanda del Sistema General de participación en salud se utilizarán en aumento de la cobertura hasta que se alcance la cobertura universal planteada en la Ley 1122 de enero 9 de 2007.

Este inciso rige para los años 2007, 2008, 2009.

Artículo NUEVO. En términos de riesgos profesionales y protección al cesante, se aumentará la afiliación al sistema de riesgos profesionales y al número de empresas afiliadas a dicho sistema, al tiempo que se buscará aumentar la cobertura, en afiliación a pensiones, el Ministerio de la Protección Social podrá reglamentar la afiliación de grupos especiales como las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios del ICBF.

Artículo NUEVO. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional. Las personas con discapacidad con 50 años o más, clasificadas en los Niveles I y II de Sisbén, calificadas con un porcentaje superior al 50 % de conformidad con el manual de calificación de invalidez, podrán acceder a los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Podrán ser beneficiarios de los subsidios para el aporte en pensión financiados con los recursos de la Subcuenta de Solidaridad las personas con discapacidad, clasificadas en los niveles I y II del Sisbén, siempre y cuando hayan cotizado al Sistema General de Pensiones mínimo 500 semanas o su equivalente en tiempo de servicio.

Artículo NUEVO. El numeral 6 del artículo 23 de la Ley 590 de 2000, modificado por el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 905 de 2004 quedará así:

"6) Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme organizará o participará en fondos de capital de riesgo y capital semilla y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, priorizando proyectos buscando atender regionalmente a las empresas y, cuando haya lugar, ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como mujeres cabeza de hogar, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas"

Artículo NUEVO. Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por **ETESA** a las entidades territoriales, que no estén asignados por ley a pensiones, funcionamiento e investigación, a partir de 2009 se destinarán a financiar el régimen subsidiado por lo menos en el 25 % o en el porcentaje que a dicha fecha se esté asignando, si este es mayor. Durante las vigencias 2007 y 2008, se mantendrán como mínimo, en pesos constantes, el monto de estos recursos asignados al régimen subsidiado en la vigencia 2006.

Artículo NUEVO. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Sin Animo de Lucro, de Alta Complejidad y debidamente acreditadas, podrán acceder a créditos de tasa compensada a través de Findeter, con exclusividad para renovación tecnológica.

Artículo NUEVO. Las Entidades Territoriales incluirán en sus Planes de Desarrollo las metas del milenio a las que se ha comprometido la Nación, así como las acciones concretas que acometan para su consecución dentro de sus respectivas competencias.

Artículo NUEVO. Los Pagos recibidos por el uso de fondeo de barcos, por fuera del puerto de embarque, deberán ser transferidos y entregados a los entes territoriales costaneros donde se realice el fondeo.

El monto recibido por el uso del fondeo por parte de las respectiva entidad territorial, serán destinados a la construcción y al mejoramiento de la malla vial, a la construcción y mejoramiento de los espolones y rompe olas; a la recuperación de playas, bahías, etc., y la caracterización de la zona costera.

Artículo NUEVO. Modificase el artículo 7º del Decreto-ley 555 de 2003.

"Designación del Director Ejecutivo. El Director Ejecutivo será designado por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo NUEVO. Adiciónese el artículo 3º del Decreto-ley 555 de 2003 con el siguiente numeral:

12. Ejecutar los recursos y desarrollar las actividades necesarias para la habilitación de suelos urbanizados y el desarrollo de Macro Proyectos de Interés Nacional de que trata el artículo 65 de la presente ley.

Artículo NUEVO. Para el caso de aquellos inmuebles fiscales que estén afectos o no a la prestación de un servicio público en donde el titular sea la Nación, el Gobierno Nacional y/o el Estado colombiano, o que no sea claramente identificada la entidad pública titular del derecho de dominio y cuya posesión u ocupación se encuentre plenamente identificada a una entidad pública de cualquier orden, se autoriza al Representante Legal de la entidad poseedora u ocupante para que mediante acto administrativo legalice la respectiva propiedad. Para tal efecto el Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo NUEVO. los trabajadores clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén cuya vinculación laboral se pacte con una persona natural por días o por períodos inferiores a un mes solo estarán obligados a afiliarse y a cotizar al Sistema de Protección Social de acuerdo con las reglas relativas a afiliación a través de formulario único Ingreso Base de Cotización, pago del aporte, informe de novedades y valor de los aportes a cargo del empleador en cuanto a los regímenes de salud, riesgos profesionales y ahorro programado conforme lo reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso segundo del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma ley, el parágrafo del artículo 4° de la Ley 785 de 2002, el artículo 113 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión "el CNSSS" por "la Comisión de Regulación en Salud", 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65, 69, 71, 81, 82, 86, 92, 99,103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISIONES CONJUNTAS TERCERAS Y CUARTAS

CAMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPUBLICA

Marzo 22 de 2007. En Sesión de esta fecha fue aprobado en Primer Debate y en los términos anteriores, el **Proyecto de ley número 201 de 2007 Cámara, 199 de 2007 Senado**, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones "Estado Comunitario Desarrollo para Todos" 2006 – 2010*, previo anuncio de su votación en sesión del día 21 de marzo de 2007, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en Segundo Debate en las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado de la República.

Cordialmente,

Presidente Comisiones Terceras y Cuartas Congreso de la República,

Bernardo Miguel Elías Vidal.

Secretaría General Comisiones Terceras y Cuartas Congreso de la República,

Elizabeth Martínez Barrera.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2007